

OLÍMPIO CASTILHO

**AS ALTERAÇÕES À LEGISLAÇÃO SOBRE VÍNCULOS E
CARREIRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS
CONSEQUÊNCIAS PARA O ISCAP**

**Trabalho de natureza profissional para apresentação em provas públicas
para obtenção do título de especialista na área do Direito**

2013

Lista de Abreviaturas

ADSE – Assistência na Doença aos Servidores do Estado

AR – Assembleia da República

BD – Biblioteca e Documentação

CGA – Caixa Geral de Aposentações

CT – Código do Trabalho

IES – Instituições de Ensino Superior

IP – Instituto Politécnico

IPP – Instituto Politécnico do Porto

ISCA – Instituto Superior de Contabilidade e Administração

ISCAP – Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto

ISEP – Instituto Superior de Engenharia do Porto

LVCR – Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações

RCTFP – Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas

RJIES – Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

1. Introdução

Destina-se o presente trabalho a ser apresentado em sede de provas para a obtenção do título de especialista em Direito, de acordo com o que estabelece o Decreto-Lei n.º 206/2009, de 31 de Agosto.

De facto, importa sublinhar que, tal como resulta do nosso *curriculum vitae*, exercemos o cargo de Secretário do ISCAP, cargo à época legalmente equiparado a director de serviços, durante cerca de quinze anos, concretamente entre Março de 1992 e Julho de 2007, sendo, então, responsável por todas as áreas administrativas e pela área financeira. Não obstante, no período seguinte, e já como Vice-presidente do Conselho Directivo do ISCAP, continuamos a ser responsáveis por várias áreas de serviços, designadamente pela área da gestão de recursos humanos. Esta a razão da escolha do presente tema para concretizar o trabalho de natureza profissional previsto na legislação em vigor.

E, efectivamente, parece-nos de grande oportunidade o tema que nos propomos tratar. Partindo da legislação anterior, passaremos à análise da presente legislação, concretamente a nova lei de vínculos e carreiras, aqui abordando as recentes alterações ao estatuto de carreira do pessoal docente do ensino superior politécnico, para terminar demonstrando as consequências (designadamente as financeiras) para o ISCAP de todas estas alterações.

Ora, em período de forte contenção financeira, é indispensável saber com exactidão quais poderão ser as exigências colocadas à Escola para satisfazer a entrada na carreira de um grupo, ainda numeroso, de docentes. Por outro lado, não se pense que não são desejáveis estas admissões. Pelo contrário, elas significam uma melhor qualificação do corpo docente, seja pela via da obtenção do grau de doutor, seja pela via da obtenção do título de especialista, ambas indispensáveis para cumprir com os critérios hoje previstos no regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES), sem os quais o ISCAP ficaria fortemente limitado na sua oferta formativa, particularmente no que aos cursos de mestrado diz respeito.

A verdade, porém, é que o legislador¹ procurou garantir, e quanto a nós bem, a todos aqueles que contassem com um mínimo de três anos de serviço no regime de tempo integral ou dedicação exclusiva², um lugar de efectivo numa das categoria da carreira docente, mas não curou de dotar as instituições de ensino superior (IES) com as correspondentes dotações orçamentais que lhes permitam suportar os aumentos, que poderão ser exponenciais, nos encargos com salários derivados desta transição.

Por estas razões, o regime transitório constitui-se como um claro desafio à capacidade de gestão das IES. Até, pelo menos, 2015 terão de viver na incerteza quanto ao número de docentes que conseguirão acabar o seu doutoramento ou obter o título de especialista, o mesmo é dizer viver na incerteza quanto às verbas a afectar para pagar as remunerações de todos estes, particularmente se os mesmos ainda estiverem contratados como assistentes ou equiparados a assistente.

Por opção própria optamos por escrever na forma antiga, ou seja, não adoptamos o Acordo Ortográfico.

¹ O legislador de que falamos é a Assembleia da República que, por via da Lei n.º 7/2010, de 13 de Maio, modificou, por apreciação parlamentar, o regime transitório constante do Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de Agosto, o qual, por sua vez, veio alterar o Estatuto de Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de Julho.

² Bem, quanto ao princípio, porventura mal quanto ao tempo mínimo de permanência que ficou consagrado, como dissemos, em três anos. De facto, quanto a este, parece-nos pouco. Efectivamente, este regime de transição não pode (podia) ser tido como uma porta facilitadora de entrada na carreira docente onde o ingresso se faz, normalmente, por concurso. Deveria ser, apenas e só, um meio para não frustrar legítimas expectativas de todos os docentes que, estando já há alguns anos ao serviço de instituições de ensino superior (IES), criaram a perspectiva de nelas poderem entrar, uma vez obtido o grau de doutoramento, do mesmo passo que não se desaproveitava investimento feito por estas na sua formação. Por tudo isto, preferiríamos que tivesse sido consagrado um prazo mais longo (porventura cinco anos) para o docente poder beneficiar do regime transitório.

2. O anterior sistema de vínculos e carreiras

2.1. Considerações gerais

Não vamos proceder a uma descrição ou análise exaustiva, de cariz histórico, de toda a evolução da legislação portuguesa que, particularmente ao longo do século XX, regulou as relações de trabalho na Administração Pública Portuguesa (vulgo “Função Pública”), tanto mais quanto seria descabido num trabalho desta natureza.

Cingir-nos-emos, apenas, ao período anterior ao atual, ou seja, ao período iniciado em 1989 com dois diplomas que assumem, aqui, particular importância. Referimo-nos ao Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, e ao Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro. Porém, no que ao pessoal docente diz respeito, haverá que recuar a 1981, ano em que foi aprovado o Estatuto de Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico, por via da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 185/81 de 1 de Julho, que o aprovou.

Ora, é essencialmente por via dos dois primeiros diplomas atrás mencionados que se opera a reforma de 1989, reforma essa destinada a instituir o regime da relação de emprego na administração pública portuguesa, o qual vigoraria até 2008³. Seria objecto de algumas alterações: o primeiro dos diplomas sofreu algumas alterações, designadamente as levadas a cabo pela Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, pela Lei n.º 25/98, de 26 de Maio, e pelo Decreto-Lei n.º 161/99, de 12 de Maio; o segundo dos diplomas também sofreu alterações, concretamente levadas a cabo pelo Decreto-Lei n.º 407/91, de 17 de Outubro, pela Lei n.º 19/92, de 13 de Agosto, que alterou, por ratificação, aquele diploma, pelo Decreto-Lei n.º

³ Em bom rigor, o que se pretendeu com estes diplomas foi reformar o sistema retributivo. Pode ler-se no preâmbulo ao Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho: «O objecto da presente lei circunscreve-se nuclearmente à reforma do sistema retributivo, no sentido de lhe devolver coerência e de o dotar de equidade, quer no plano interno, quer no âmbito do mercado de emprego em geral.». E a seguir: «Visa-se, assim, não só corrigir os manifestos desajustamentos que o actual sistema comporta, como ainda actualizá-lo ao novo quadro de exigências de conhecimentos requeridos ao funcionário público, especialmente em resultado da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, tendo ainda em atenção a situação de paridade tributária criada pela reforma fiscal entre os funcionários e os restantes titulares de rendimentos por conta de outrem». Também por esta razão, permaneceu em vigor um diploma mais antigo, o Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, que procedeu à reestruturação das carreiras da Administração Pública.

175/95, de 21 de Julho, pelo Decreto-Lei n.º 102/96, de 31 de Julho, e pelo Decreto-Lei n.º 218/98, de 17 de Junho.

A estes diplomas vir-se-ia a juntar o Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, que aprovou o estatuto remuneratório dos trabalhadores da administração pública⁴. Este, e o Decreto-Lei n.º 427/89, visam, assim, regulamentar os princípios consagrados no Decreto-Lei n.º 184/89, tal como este o previa.

Assim, na sequência da aprovação destes diplomas, entraram em vigor novas regras, particularmente de remuneração pois, quanto à natureza dos vínculos não são de registar alterações significativas.

De referir que eles não alteraram significativamente o conceito de relação jurídica de emprego público existente na administração pública portuguesa onde, de há muito, se adopta a teoria unilateralista⁵ segundo a qual a relação jurídica de emprego público se estabelece através de um acto administrativo de nomeação, do qual nasce um complexo de direitos e obrigações para cada um dos sujeitos da relação jurídica. Esta teoria unilateralista ou estatutária do emprego na Administração Pública levou ao aparecimento do denominado “regime de carreira” o qual foi acolhido, designadamente, em Portugal⁶.

Mas vejamos, ainda que rapidamente, os princípios gerais do emprego público e que ficaram consagrados no Decreto-Lei n.º 184/89, e que são, basicamente, os seguintes:

- 1) Subordinação dos funcionários e agentes do Estado à Constituição e à lei, estando exclusivamente ao serviço do interesse público, devendo agir no exercício das suas funções com imparcialidade e proporcionalidade, no respeito pelos direitos e

⁴ Para os docentes, designadamente os do ensino superior politécnico, publicou-se um diploma próprio, o Decreto-Lei n.º 408/89, de 18 de Novembro, que ainda hoje se mantém em vigor, pois nenhum outro foi ainda aprovado para o substituir, pese embora o previsto no RJIES e o que a nova legislação imporia.

⁵ Por contraposição à chamada teoria contratualista. Para mais desenvolvimentos vide SILVA, Manuela Maria Ribeiro, O Contrato individual de Trabalho e a Relação Jurídica de Emprego na Administração Pública, Teses de doutoramento, Vigo, 2008.

⁶ Outros há que preferem falar na concepção clássica ou publicista do emprego público por contraposição à concepção juslaboralista. É o caso de ANTUNES, Vera Lúcia Santos, O contrato de Trabalho na Administração Pública, Evolução, reflexos e tendências para o emprego público, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

interesses legalmente protegidos dos cidadãos, mantendo uma postura responsável e ética e actuando com justiça (art.º 4.º);

- 2) Consagração das formas de vinculação, estabelecendo-se que a relação jurídica de emprego público na Administração Pública se constitui com base em nomeação ou em contrato, sendo que, neste caso, podem-se assumir duas formas distintas, concretamente o contrato administrativo de provimento e o contrato de trabalho a termo certo (artigos 5.º a 9.º), a que acresce, a partir de 1998, para certo grupo de pessoal, o contrato individual de trabalho⁷. Embora previsto pela primeira vez na legislação sobre o regime jurídico da Administração Pública, não se pode dizer que fosse figura nova. De facto, a referência ao contrato individual de trabalho encontrava-se já nas obras do Prof. Marcelo Caetano (Caetano, 1983), que a ele se refere ao escrever que há «...uma tendência (em certos países já bastante generalizada) para equiparar o regime jurídico dos agentes administrativos aos dos empregados das empresas privadas. Essa tendência manifesta-se sobretudo quanto às pessoas colectivas de direito público que tenham carácter de empresas públicas. Não só as relações com os respectivos agentes se regem pela legislação comum sobre o contrato de trabalho, como se admite a celebração de contratos colectivos de trabalho entre a empresa e os sindicatos representativos do seu pessoal»⁸. Mais tarde, em 2004, com a Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, abriram-se a outras carreiras ou grupos de pessoal esta possibilidade, embora o âmbito de aplicação da lei fosse reduzido;
- 3) Consagração da possibilidade de celebração de contratos de prestação de serviços, estabelecendo-se que os mesmos só podem ser celebrados para a execução de trabalhos não subordinados, sob pena de nulidade;
- 4) Consagração da possibilidade de a Administração poder contratar com empresas a prestação de serviços, visando simplificar a gestão de serviços e de racionalizar os

⁷ A Lei n.º 25/98, de 26 de Maio, viria a introduzir no Decreto-Lei n.º 184/89 um novo artigo – o 11.º A – por via do qual se criou a possibilidade de um determinado grupo de pessoal – o pessoal auxiliar – poder ser contratado sob o regime do contrato individual de trabalho, desde que a tempo parcial, com um horário que não ultrapassasse dois terços do horário normal fixado para a Administração pública.

⁸ CAETANO, MARCELO, Manual de Direito Administrativo, Volume II, 9.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1983, pág. 681.

recursos humanos e financeiros, para funções «*que não se destinem à satisfação directa do interesse geral ou ao exercício de poderes de autoridade*» (art.º 11.º);

- 5) Consagração do princípio da exclusividade de funções, estabelecendo-se algumas incompatibilidades e definindo-se as situações em que se permite a acumulação de cargos ou lugares na Administração Pública, sempre fundamentada em motivo de interesse público (art.º 12.º)⁹.

2.2. O regime jurídico consagrado no Decreto-Lei n.º 427/89

Estabelecidos os princípios gerais em matéria de emprego público no Decreto-Lei n.º 184/89, importava, de seguida, regulamentá-los o que foi feito pelo Decreto-Lei n.º 353-A/89, quanto à remuneração, e pelo Decreto-Lei n.º 427/89, quanto à vinculação, pelo que este diploma veio definir o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego público.

Vejamos, muito resumidamente, o regime que adoptou, o qual, como já dissemos, se baseia essencialmente na denominada teoria unilateralista ou estatutária. Esta, por sua vez, recorde-se, conduziu ao aparecimento do regime de carreira¹⁰.

Com base neste enquadramento, estabeleceu, então, o Decreto-Lei n.º 427/89 duas formas distintas de vinculação, ou seja, a relação jurídica de emprego constituía-se: por nomeação ou por contrato de pessoal.

A nomeação, tal como ficou consagrada, era o modo normal de constituição da relação jurídica de emprego sempre que estivesse em causa o exercício de funções públicas em

⁹ Não se esqueça, acima e antes de tudo, que a Administração Pública está subordinada ao princípio chamado da “*precedência de lei*” ou da “*reserva vertical da lei*”, cujo entendimento tradicional, «*enquanto manifestação integrante do princípio da legalidade, faz depender o exercício da actividade administrativa da existência de um prévio e anterior acto legislativo:...*» (OTERO, Paulo, Legalidade e Administração Pública, O sentido da vinculação administrativa à juridicidade, Almedina, Coimbra, 2003, pág. 733).

¹⁰ O regime de carreira, entre nós, estava definido no Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de julho. Segundo este regime, o indivíduo não é recrutado para um determinado posto de trabalho, pois admite-se que ele possa prestar os seus serviços à Administração Pública ao longo da sua vida activa, pelo que poderá passar por uma série de postos de trabalho diferentes, pelo que o marco distintivo não será o posto de trabalho mas sim a actividade profissional.

regime de carreira¹¹. O n.º 1 do art.º 4.º definia-a como «...um acto unilateral da Administração pelo qual se preenche um lugar do quadro e se visa assegurar, de modo profissionalizado, o exercício de funções próprias do serviço público que revistam carácter de permanência». Ou seja, a nomeação estava consagrada como um acto administrativo e, como tal, sujeita a todos os procedimentos administrativos prévios, designadamente o do recrutamento por concurso, o qual consistia no «...conjunto de operações tendentes à satisfação das necessidades de pessoal dos serviços e organismos da Administração Pública, bem como à satisfação das expectativas profissionais dos seus funcionários e agentes, criando condições para o acesso no próprio serviço ou organismo ou em serviço ou organismo diferente»¹².

Revestia duas modalidades: nomeação por tempo indeterminado, a que o diploma chamava de “nomeação” e a nomeação em comissão de serviço, a qual era, por natureza, temporária. Por sua vez, a nomeação por tempo indeterminado podia ser provisória ou definitiva.

Era provisória quando se tratava de um lugar de ingresso e durante um período probatório, convertendo-se automaticamente em definitiva, independentemente de quaisquer formalidades, no seu termo. Se o funcionário a nomear já tivesse uma nomeação definitiva em lugar de outra carreira ou a nomeação fosse feita após frequência de estágio de duração igual ou superior a um ano, então não havia lugar a nomeação provisória; em ambos os casos, havendo período probatório ou frequência de estágio, o funcionário era nomeado em comissão de serviço pelo período respectivo (art.º 6.º).

E estas eram, exactamente, duas das situações enquadráveis na alínea c) do n.º 1 do art.º 7.º, às quais se aplicava a nomeação em comissão de serviço. As duas outras situações a que se aplicava este tipo de nomeação eram a nomeação de pessoal dirigente e equiparado e outros casos expressamente previstos na lei (alíneas a) e b) do n.º 1 do referido artigo).

¹¹ Há excepções. Uma delas podemos encontra-la, precisamente, no Estatuto do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico, onde os assistentes, apesar de serem considerados “de carreira”, eram contratados por via de contratos administrativos de provimento (contrato de pessoal).

¹² Redacção do n.º 1 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho, que estabeleceu o regime jurídico de recrutamento e selecção de pessoal para a Administração Pública.

A segunda forma de vinculação a que já aludimos era o contrato de pessoal. Esta terminologia não era propriamente recente, uma vez que já era utilizada no tempo do Decreto-Lei n.º 49397, de 24 de Novembro de 1969, mas aqui com um sentido diferente, pois neste queria referir-se a contratos individuais de trabalho, contrariamente ao que ali se passava, em que abrangia uns e outros (apesar de, quanto aos contratos de trabalho, incluir apenas os a termo certo). De facto, segundo o n.º 1 do art.º 14.º, o contrato de pessoal podia revestir duas modalidades:

- a) Contrato administrativo de provimento – o qual conferia ao particular outorgante a qualidade de agente administrativo; o diploma definia-o como «...o acordo bilateral pelo qual uma pessoa não integrada nos quadros assegura, a título transitório e com carácter de subordinação, o exercício de funções próprias do serviço público, com sujeição ao regime jurídico da função pública» (n.º 2 do art.º 14.º e n.º 1 do art.º 15.º);
- b) Contrato de trabalho a termo certo – o qual não conferia a qualidade de agente administrativo e regia-se pela lei geral sobre contratos de trabalho a termo certo, com as especificidades constante deste diploma; o diploma definia-o como «...o acordo bilateral pelo qual uma pessoa não integrada nos quadros assegura, com carácter de subordinação, a satisfação de necessidades transitórias dos serviços de duração determinada» (n.º 1 do art.º 18.º).

A verdade, porém, é que ambas estas modalidades de contrato de pessoal só podiam ser celebradas nos casos previstos na lei. A este propósito, os artigos 15.º e 18.º eram bem claros:

- a) O contrato administrativo de provimento só podia ser celebrado quando se tratasse de serviços em regime de instalação, quando se tratava de pessoal médico em regime de internato, de enfermagem, docente¹³ e de investigação, nos termos e condições dos respectivos estatutos, e quando se tratasse da frequência de estágio de ingresso na carreira, tudo salvo se o interessado já possuísse nomeação definitiva

¹³ Como veremos na altura própria, o pessoal docente convidado do ensino superior politécnico, contratado além quadro, era-o justamente por via de um contrato administrativo de provimento.

caso em que era nomeado em comissão de serviço extraordinária (n.º 2 do art.º 15.º e art.º 24.º);

- b) Por sua vez, o contrato de trabalho a termo certo só podia ser celebrado nos casos que as diferentes alíneas do n.º 2 do art.º 18.º expressamente contemplavam.

Por todas estas razões, a forma tida como a normal de vinculação era a nomeação, revestindo o contrato de pessoal, em qualquer das suas modalidades, uma forma excepcional de contratação.

Daí que, em ambas as situações, houvessem prazos de vigência. Os contratos administrativos de provimento eram celebrados por um ano, tácita e sucessivamente renováveis por iguais períodos, se não fossem oportunamente denunciados¹⁴; os contratos de trabalho a termo certo podiam ter diferentes prazos de vigência, consoante os motivos da sua celebração, mas a sua duração total nunca poderia exceder dois anos, com exceção *«...dos celebrados ao abrigo da alínea e) do n.º 2 do art.º 18.º que se relacionem com projectos internacionais, os quais poderão ter a duração de três anos...»* (n.º 1 do art.º 20.º).

Perante isto, verificamos que até 1998 só a nomeação permitia adquirir um vínculo definitivo à função pública, uma vez que o contrato administrativo de provimento e o contrato de trabalho a termo certo constituíam modalidades contratuais limitadas a situações específicas e claramente definidas, caracterizadas pela sua excepcionalidade e transitoriedade.

Em 1998, com a alteração introduzida ao Decreto-Lei n.º 184/89 pela Lei n.º 25/98, de 26 de Maio, que lhe aditou o art.º 11.ºA, passou a ser possível a celebração de contratos

¹⁴ No caso dos docentes, além do quadro, do ensino superior politécnico, como veremos adiante, os contratos administrativos de provimento eram celebrados, inicialmente, com a duração até um ano, podendo ser expressamente renovados bienalmente, sob proposta do então Conselho Científico. Logo, neste caso, não existia renovação tácita e os prazos eram diferentes.

individuais de trabalho por tempo indeterminado, ainda que apenas a tempo parcial e só para o grupo de pessoal auxiliar¹⁵.

Mais tarde, com a Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, que aprovou o regime do contrato individual de trabalho na Administração Pública, alargaram-se as possibilidades de serem celebrados este tipo de contratos noutros grupos de pessoal, uma vez que este regime passou a ser considerado uma forma normal de vinculação. Ainda assim, por falta de quadros de pessoal a contemplar estes lugares (exigência contida no art.º 7.º), e tendo em conta as restrições ao âmbito de aplicação, previstas no n.º 3 do art.º 1.º, o recurso a este tipo de contratação revelou-se pouco expressivo.

As grandes mudanças haveriam de surgir por força da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que analisaremos adiante, a qual muito decididamente alterou o modelo de vínculo dos trabalhadores da Administração Pública portuguesa, abandonando-se o regime de carreira ou estatutário e passando a adoptar-se um modelo laboral ou de emprego. De facto, com a nova legislação, o contrato de trabalho passa a ser a regra como forma de constituição da relação jurídica de emprego público e a nomeação passa a excepção, a qual se aplica, apenas, a pessoal¹⁶ de determinadas carreiras.

A partir daqui tende a desaparecer o regime de carreira, sobrelevando o regime de emprego. O que passa a contar é o posto de trabalho concreto, cuja titularidade é assumida por um determinado trabalhador. Desaparecido ou extinto o posto de trabalho, extingue-se, também, a relação contratual com o trabalhador. Daí que se deixe de falar em “*quadro de pessoal*”, documento muito rígido e cuja alteração era, muitas vezes, difícil de concretizar, e se passa a falar em “*mapas de pessoal*”, anualmente aprovados e que passam a ser aprovados conjuntamente com os orçamentos.

¹⁵ Ver comentário da nota 7. Não obstante, era muito raro encontrar pessoal nesta situação, particularmente na administração directa do Estado, porquanto, não obstante se ter aberto esta possibilidade, o Governo não criava os necessários lugares nos quadros de pessoal, sem os quais não era possível a respectiva contratação.

¹⁶ Abandona-se, definitivamente, a expressão “*funcionário*” ou “*agente*” para passar a adoptar a expressão “*trabalhador que exerce funções públicas*”, na linha do que a Constituição, por via da revisão constitucional de 1982, adoptou ao substituir, no art.º 269.º, a expressão “*funcionário*” por “*trabalhadores da Administração Pública*”.

É um novo paradigma que se abre na Administração Pública portuguesa, e que mais adiante analisaremos com mais detalhe, pois é a partir deste novo sistema de vínculos que se delineiam as regras constantes da nova redacção dada, designadamente, ao Estatuto de Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico. Se é verdade que este necessitava, há muito, de ser revisto, a sua revisão tornou-se incontornável a partir da entrada em vigor deste sistema.

Ora, todas estas mudanças repercutiram-se nos organismos públicos, e logo também em todas as IES, gerando diversas consequências, designadamente de natureza financeira.

São, precisamente, as consequências geradas para o ISCAP o objecto do presente estudo.

2.3. O regime jurídico de vinculação previsto para os docentes do ensino superior politécnico no respectivo Estatuto de carreira (versão anterior ao Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de Agosto)

Passemos, agora, à análise do regime constante do Estatuto de Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico, na versão aprovada inicialmente pelo Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de Julho, com as alterações que lhe introduziu o Decreto-Lei n.º 69/88, de 3 de Março. Importa fazê-lo porquanto das alterações que lhe virão, depois, a ser introduzidas, resultarão importantes consequências para o ISCAP, pelo que convém ter bem presente o “ponto de partida”.

Ora, de acordo com este Estatuto, o pessoal docente podia ser recrutado por duas formas distintas, daí resultando, também duas formas distintas de vinculação. Ou seja, o recrutamento podia fazer-se por concurso ou por convite.

Era recrutado por concurso¹⁷ o pessoal dito “*de carreira*”, ou seja, os professores coordenadores e adjuntos que fossem ocupar um lugar do respectivo quadro de pessoal, os

¹⁷ Os concursos podiam ser documentais ou de provas públicas. Para o recrutamento de assistentes ou de professores adjuntos utilizava-se o concurso documental; para o recrutamento de professores coordenadores ou de professores adjuntos, em área predominantemente técnica, utilizava-se o concurso de provas públicas.

quais, posteriormente, eram providos por nomeação (n.º 1 do art.º 10.º)¹⁸. Eram, ainda, recrutados por concurso os assistentes, pois estes, apesar de estarem integrados na carreira (alínea a) do art.º 2.º), não ocupavam lugares do quadro¹⁹, pelo que não eram nomeados mas sim contratados (n.º 1 do art.º 9.º).

Eram recrutadas por convite, as «...*individualidades nacionais ou estrangeiras de reconhecida competência científica, técnica, pedagógica ou profissional, cuja colaboração se revista de necessidade e interesse comprovados*» (n.º 1 do art.º 8.º).

Estas individualidades a contratar eram, para o efeito acabado de referir, equiparadas às categorias da carreira cujo conteúdo funcional se adequasse às funções que teriam que prestar, pelo que poderiam ser equiparadas a professor coordenador, a professor adjunto ou a assistente.

O Estatuto não concretizava, porém, de forma expressa o tipo de contrato ao abrigo do qual os docentes equiparados e os assistentes eram contratados. Efectivamente, do que o Estatuto falava era de “*contratos*”, pelo que poder-se-ia questionar qual o tipo que aqui estava em causa. A explicação reside no facto de, à época da aprovação do Decreto-Lei n.º 185/81 de 1 de Julho ainda vigorar o Decreto-Lei n.º 49397, de 24 de Novembro de 1969, que previa a existência de contratos de provimento e de contratos de pessoal.

Posteriormente, a resposta foi-nos dada pelo Decreto-Lei n.º 427/89 que, conforme já vimos, incluía nos contratos administrativos de provimento a contratação de docentes (n.º 2 do art.º 15.º).

Onde, verdadeiramente, o Estatuto consagra uma diferença de regimes é na duração do contrato. De facto, enquanto a lei geral consagrava que os contratos administrativos de

¹⁸ Também aqui se previa que a nomeação fosse «...*inicialmente, por um período de três anos*» (logo, provisória), podendo depois converter-se em definitiva, desde que cumprido o respectivo trâmite legal previsto no art.º 11.º do Estatuto. Exceptuavam-se os casos em que o nomeado possuísse já nomeação definitiva, caso em que era logo nomeado definitivamente (n.º 4 do art.º 10.º).

¹⁹ Era, claramente, uma situação atípica. Como já vimos, normalmente os lugares de carreira eram lugares de nomeação, com vínculo duradouro à Administração Pública, o que não acontecia neste caso.

provimento eram celebrados pelo prazo de um ano, «...*tácita e sucessivamente renovável por iguais períodos, se não for oportunamente denunciado nos termos previstos no presente diploma*» (n.º 2 do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 427/89), o Estatuto de Carreira previa que os contratos tivessem uma duração inicial de três anos, «...*renovável por igual período*» (caso dos assistentes, conforme o estatuíu o n.º 1 do art.º 9.º do Estatuto), ou uma duração inicial até um ano, «...*renovável por períodos bienais*», sendo que as renovações «...*deverão ser expressas e fundamentadas em deliberação favorável do conselho científico*» (caso dos docentes equiparados, conforme consagrado no art.º 12.º do Estatuto).

Logo, enquanto no regime geral, no silêncio da administração, o contrato era renovado por mais um ano, no regime especial aplicável ao pessoal docente do ensino superior politécnico para o contrato ser renovado era necessária uma manifestação de vontade expressa nesse sentido, sob pena de o contrato cessar sem necessidade de cumprir qualquer formalidade.

2.4. A situação do pessoal em funções no ISCAP antes da alteração do regime vigente

Antes de passarmos a analisar a nova legislação, vejamos o que se passava no ISCAP em termos de vínculos do pessoal docente e do não docente.

Como se trata de situações diferentes, temos de as analisar separadamente. Vejamos, primeiro, o caso do pessoal docente.

2.4.1. Pessoal docente

Fruto do regime previsto no Estatuto de Carreira e demais legislação geral então em vigor, havia dois tipos de vínculos:

- a) As nomeações, provisórias ou definitivas, em lugares do quadro de pessoal docente;
- b) As contratações por contrato administrativo de provimento, além quadro.

Entretanto, convém recordar que continuavam em vigor os sistemas de quadros de pessoal, razão pela qual, só podiam haver nomeações para ocupar lugares de carreira que estivessem

previstos nos respectivos quadros aprovados superiormente. É que, apesar de o Decreto-Lei n.º 184/89 prever, no seu art.º 25.º, um regime bastante flexível de fixação de dotações, o mesmo nunca se aplicou, uma vez que era sempre suspensa a sua aplicabilidade pelos sucessivos decretos de execução orçamental.

Resultado disso, continuavam a vigorar as anteriores regras de fixação de quadros, as quais exigiam a aprovação por parte dos ministros da tutela e das Finanças²⁰.

Assim, para o ISCAP, determinava a Portaria n.º 365/96, de 19 de Agosto²¹, que o número de lugares do respectivo quadro de pessoal fosse o seguinte: 21 lugares de professor coordenador e 42 lugares de professor adjunto.

A Portaria não fazia qualquer afectação de lugares por áreas científicas, razão pela qual cabia, depois, a cada IES fazê-lo. No caso do Instituto Politécnico do Porto (IPP) e das escolas nele integradas, a competência para tal era atribuída ao respectivo presidente, de acordo com a alínea u) do n.º 1 do art.º 23.º dos Estatutos à época vigentes.

No caso do ISCAP, a última afectação de lugares a áreas científicas (era por áreas científicas que os concursos deviam ser abertos – consoante prevê o art.º 15.º do Estatuto de carreira – pelo que a afectação de vagas deveria também ser feita tendo-as em consideração) foi feita pelo Despacho n.º 5384/2007, de 19 de Março, do Presidente do IPP.

Veja-se na página seguinte o Quadro 1 onde aparecem descritos os lugares de professor coordenador e de professor adjunto, devidamente afectos às áreas científicas e aos grupos disciplinares.

De referir, desde já, que dos 21 lugares de professor coordenador e 42 lugares de professor adjunto, encontravam-se preenchidos cerca de 52 lugares.

²⁰ Essas regras constavam do n.º 2 do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 59/76, de 23 de Janeiro, sendo que a competência aí atribuída ao Ministro da Administração Interna passava, habitualmente, para a Presidência do Conselho de Ministros por via das leis orgânicas de cada governo.

²¹ Antes desta Portaria, o quadro de pessoal docente do ISCAP estava consagrado no Decreto-Lei n.º 443/85, de 24 de Outubro.

Área Científica	Grupo de disciplinas	Professores Coordenadores	Professores Adjuntos
Matemática	Matemática	3	5
Contabilidade	Financeira	2	4
	Analítica	2	3
	Pública	0	0
	Instituições de crédito e seguros	0	2
Auditoria	Auditoria	1	2
Gestão	Estratégia	1	1
	Financeira	1	1
	Internacional	1	1
Economia	Microeconomia	1	1
	Macroeconomia	0	1
Direito	Tributário	1	1
	Civil	1	1
	Comercial	1	2
	Internacional e Comunitário	0	1
Ciências Sociais	Ciências Sociais	0	3
Informática	Informática	0	1
	Informática de Gestão	1	1
Química e Tecnologia	Química e Tecnologia	1	0
Línguas	Português/Francês	1	3
	Inglês/Alemão	2	5
	Tradução	1	0
Assessoria e Comunicação Organizacional	-----	0	3
Totais:		21	42

Quadro 1

Recorde-se que, para o preenchimento dos lugares, não bastava a existência de um lugar vago no quadro de pessoal, era necessário também a existência de cabimento orçamental, assim como havia a necessidade de respeitar *ratios* de docentes ETI, os quais eram anualmente estabelecidos pelo Ministério da tutela para cada IES. De facto, era desta forma

que a tutela podia controlar as admissões de pessoal nas IES pois, por via do regime autónómico que as abrangia, estas não necessitavam de autorização ministerial para abrir os respectivos concursos de recrutamento; porém, eram obrigadas a respeitar os valores estabelecidos anualmente pelo Governo.

Vejamos, agora, o que se passava com o pessoal docente, além do quadro, ou seja, os assistente de carreira e os docentes equiparados, todos contratados por contrato administrativo de provimento.

Em 1 de Janeiro de 2009, ao momento da transição para a carreira revista, existiam no ISCAP 196 docentes, sendo 52 do quadro e 144 além do quadro, assim distribuídos (Quadro 2):

<i>Professor coordenador</i>	14
<i>Professor adjunto</i>	38
<i>Assistente</i>	4
<i>Equiparado a professor adjunto</i>	38
<i>Equiparado a assistente</i>	102
<i>TOTAL</i>	196

Quadro 2

A distribuição por regimes de prestação de serviço era a seguinte (Quadro 3):

<i>Dedicação exclusiva</i>	134
<i>Tempo integral</i>	34
<i>Tempo parcial</i>	28
<i>TOTAL</i>	196
<i>TOTAL DE ETI's</i>	182,30

Quadro 3

O Estatuto de Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico previa, ainda, um outro grupo de pessoal chamado de “Encarregados de Trabalhos”, previsto no n.º 6 do art.º 8.º do Estatuto de Carreira, cuja contratação seguia os termos do pessoal docente especialmente contratado, apesar de terem funções mais próximas das típicas de pessoal não docente do que de pessoal docente e de, por isso, ser considerada uma categoria do pessoal não docente. Este pessoal, que no ISCAP totalizava 14 elementos, haveria, como veremos na altura própria, de ser integrado na carreira de Técnico Superior.

2.4.2. Pessoal não docente

Analisada a situação relativa ao pessoal docente, vejamos agora o que se passava com o pessoal não docente.

Decorrente do regime previsto no Decreto-Lei n.º 184/89 e no Decreto-Lei n.º 427/89, então em vigor, havia dois tipos de vínculos:

- a) As nomeações, provisórias ou definitivas, em lugares do quadro de pessoal não docente;
- b) As contratações por contrato administrativo de provimento, além do quadro;
- c) Contratos individuais de trabalho, a tempo parcial, no grupo de pessoal auxiliar.

Conforme já dissemos, continuavam em vigor os sistemas de quadros de pessoal, pelo que só podia haver nomeações para ocupar lugares de carreira que estivessem previstos nos respectivos quadros aprovados superiormente²².

Assim, para o ISCAP, determinava a Portaria n.º 104/95, de 2 de Fevereiro²³, que o respectivo quadro de pessoal fosse composto por 58 lugares.

²² Razão pela qual continuavam a vigorar as anteriores regras de fixação de quadros, as quais exigiam a aprovação por parte dos ministros da tutela e das Finanças.

²³ Antes desta Portaria, o quadro de pessoal não docente do ISCAP estava consagrado no Decreto-Lei n.º 444/85, de 24 de Outubro.

Veja-se, a seguir, o Quadro 4 onde aparecem descritos os lugares devidamente afectos às respectivas carreiras/categorias:

<i>Dirigente</i>	Secretário e chefe de repartição	2
<i>Técnico Superior</i>	Técnico superior de BD	1
<i>Informática</i>	Programador e operador de sistema	4
<i>Técnico-profissional</i>	Técnico adjunto BD	4
<i>Administrativo</i>	Chefe de Secção e of. administrativos	17
<i>Operário</i>	Fotocopista	2
<i>Auxiliar</i>	Telefonista, enc. pessoal auxiliar, aux. administrativo e aux. manutenção.	28
<i>TOTAL</i>		58

Quadro 4

Como é fácil de constatar, este quadro encontrava-se completamente desajustado das necessidades dos serviços. Contemplava demasiados lugares no grupo de pessoal auxiliar e quase nenhuns técnicos superiores. Mesmo em relação ao pessoal administrativo poderíamos dizer que ele estava em excesso quando comparado com o grupo do pessoal de informática ou o grupo técnico-profissional.

Porém, a verdade é que era muito complicado obter alterações aos quadros de pessoal, numa altura em que os Institutos Politécnicos estavam a sair dos regimes de instalação e, por isso, perspectivava-se para breve a aprovação dos respectivos quadros de pessoal não docente, onde seriam incluídos os lugares a afectar ao ISCAP. É que, em sede de estatutos

do IPP, havia-se consagrado que existiria um quadro único para este grupo de pessoal, sem prejuízo da afectação de lugares a cada escola²⁴.

Ora, tal nunca veio a acontecer! Nenhum Instituto Politécnico (IP) viu o seu quadro de pessoal não docente aprovado, pese embora já não se encontrarem no regime de instalação.²⁵

Assim, como proceder? Perante a inexistência de quadros e embora já não estivessem em regime de instalação, os IP's passaram a actuar, para este efeito, como se estivessem...

A verdade é que, desta forma, conseguiam ultrapassar a dificuldade que, no limite, os impedia de contratar quem quer que fosse²⁶. De facto, e como já dissemos, a alínea a) do n.º 1 do art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 427/89 estabelecia que um dos casos em que era possível a celebração de contratos administrativos de provimento era, precisamente, os serviços encontrarem-se em regime de instalação.

No caso do IPP, uma vez que os estatutos previam a existência de um quadro único, embora com afectação a cada escola ou serviços centrais, adoptou-se esta interpretação para todo o universo de escolas, pelo que, ISCAP e ISEP passaram a admitir pessoal contratado ao abrigo dos contratos administrativos de provimento.

Foi assim que o ISCAP procedeu ao recrutamento de técnicos superiores, técnicos e técnico-profissionais, lugares que, no quadro de pessoal eram, como já vimos, muito poucos ou inexistentes²⁷.

²⁴ Acresce, ainda, que só o ISCAP e o ISEP possuíam quadros próprios de pessoal não docente. As outras escolas não os tinham, estando a aguardar que fosse aprovado o quadro do IPP.

²⁵ Em bom rigor, havia uma escola não integrada, o ISCA de Aveiro, que dizia ter o problema resolvido uma vez que, anexo aos seus estatutos, estava um quadro de pessoal, pelo que homologados que tinham sido aqueles, aprovado estava o quadro... Mas esta interpretação era de duvidosa legalidade, porquanto a homologação dos estatutos era competência do ministro da tutela, enquanto a aprovação dos quadros, para além da tutela, necessitava da aprovação do Ministério das Finanças.

²⁶ E, naturalmente que nomeações eram impossível levar a cabo pois, como vimos, estas apenas se podiam operar para lugares do quadro.

²⁷ Quando abordarmos a transição para os vínculos decorrentes da nova legislação teremos oportunidade de verificar os constrangimentos existentes provocados por esta situação, a qual, apesar de ter permitido à

No Quadro 5, apresentado a seguir, identificam-se os lugares preenchidos em 2009, quer os afectos ao quadro ainda existente, quer os além do quadro. O número máximo permitido não se pode indicar com rigor porquanto, face à situação descrita, a escola não tinha um número aprovado superiormente, podendo variar apenas face às disponibilidades orçamentais. A estes lugares, acrescem 14, respeitantes aos encarregados de trabalhos.

Unidade orgânica/centros de competência ou de produto/área de actividades								Nº de postos de trabalho
	Técnico superior e Técnico	Especialista de informática	Técnico de informática	Coordenador técnico	Assistente técnico	Encarregado operacional	Assistente operacional	
-								0
-								0
Centro de Documentação e Informação	3							
					5		1	
<i>Subtotal</i>	3	0	0	0	5	0	1	9
Centro de Informática		2						
			2					
			1					
			1					
<i>Subtotal</i>	0	2	4	0	0	0	0	6
Secção de Contabilidade	1				1			
<i>Subtotal</i>	1	0	0	0	1	0	0	2
Secção Alunos								
					7		1	
<i>Subtotal</i>	0	0	0	0	7	0	1	8
Tesouraria	1							
					1			
<i>Subtotal</i>	1	0	0	0	1	0	0	2

instituição ultrapassar as dificuldades de não possuir um quadro de pessoal não docente, criou ou pelo potenciou a existência de situações de desigualdade entre trabalhadores.

Secção Pessoal	1							
					1		1	
<i>Subtotal</i>	1	0	0	0	1	0	1	3
Gabinete de estudos e Planeamento	1							
<i>Subtotal</i>	1	0	0	0	0	0	0	1
Gabinete de Comunicação e Relações Públicas								
<i>Subtotal</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
Gabinete de Pós-Graduações								
					1			
<i>Subtotal</i>	0	0	0	0	1	0	0	1
Gabinete de Património								
				1			1	
<i>Subtotal</i>	0	0	0	1	0	0	1	2
Gabinete de Relações Internacionais								
<i>Subtotal</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
Conselho Directivo								
					2			
<i>Subtotal</i>	0	0	0	0	2	0	0	2
Conselho Científico								
					2			
<i>Subtotal</i>	0	0	0	0	2	0	0	2
Gabinete Apoio aos Docentes								
					2			
<i>Subtotal</i>	0	0	0	0	2	0	0	2
Gabinete Expediente								
					1			
<i>Subtotal</i>	0	0	0	0	1	0	0	1
Manutenção								
							2	
<i>Subtotal</i>	0	0	0	0	0	0	2	2

Serviços Auxiliares								
						1	6	
<i>Subtotal</i>	0	0	0	0	0	1	6	7
<i>Total</i>	7	2	4	1	23	1	12	50

Quadro 5

3. O novo sistema de vínculos e carreiras

3.1. Considerações gerais

Terminada a retrospectiva histórica, necessária para melhor entendimento das consequências que advieram (e ainda poderão advir) para o ISCAP da alteração ao sistema de vínculos, vamos passar a abordar a legislação actualmente vigente.

Começaremos pela nova lei sobre vínculos, analisaremos, de seguida, as alterações ao Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico e o regime transitório que foi criado para, naquela, integrar parte do corpo docente em exercício à data da sua criação, e terminaremos abordando as consequências para o ISCAP destas alterações, a principal razão de ser deste trabalho.

Recordemos que a legislação anterior relativa a vínculos, carreiras e remunerações começou a ser alterada em 2008, constituindo a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro – Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR) – a primeira a ser aprovada e que marcou o início de todo este processo.

Seguiram-se-lhe, com implicações nesta matéria, o Decreto Regulamentar n.º 14/2008, de 31 de Julho – que aprovou a Tabela Remuneratória Única, que fixa os níveis remuneratórios das categorias das carreiras gerais e as posições remuneratórias complementares – e a Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro – que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP)²⁸.

²⁸ O RCTFP e respectivo Regulamento destinam-se a regular esta modalidade de vinculação. Foi elaborado tendo por base o Código do Trabalho (CT) na versão de 2003, ou seja, a que vigorava à data da elaboração do RCTFP. O objectivo foi claro: pretendeu-se aplicar na Administração Pública regras muito idênticas (quando não, as mesmas) às que o CT prevê nas relações entre os empregadores do sector privado e os seus trabalhadores, consagrando-se, assim, as mesmas soluções jurídicas, apenas adaptadas à realidade das relações de emprego público e da Administração Pública. Mau grado este objectivo até ser interessante, a verdade é que acabou por ainda não ter sido atingido. É que, pouco depois da entrada em vigor do RCTFP, o CT sofreu várias alterações de vulto, as quais, até ao momento, ainda não foram transpostas para aquele, razão pela qual podemos dizer que continuamos a ter, agora por razões diferentes, dois regimes laborais, um para o sector público, outro para o privado.

No que aos docentes do ensino superior politécnico diz respeito, assumem particular relevância o Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de Agosto e a Lei n.º 7/2010, de 13 de Maio, que procedeu a sua apreciação parlamentar, ambos alterando e aditando o Estatuto do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de Julho, e instituindo, como já dissemos, um regime transitório de integração na carreira docente de um conjunto de docentes, cumpridas que fossem determinadas condições ali consagradas.

3.2. O novo regime jurídico sobre vínculos, carreiras e remunerações

Tendo em conta a natureza deste trabalho, o qual é, como se sabe, de cariz profissional, não caberão aqui grandes desenvolvimentos conceptuais acerca da natureza do vínculo criado entre o Estado ou pessoas colectivas públicas e os trabalhadores deste sector.

No entanto, convém recordar que de há muito se pode construir o conceito de relação jurídica de emprego na administração pública à volta de duas teorias ou concepções que remontam ao século XIX: falamos da teoria ou concepção unilateralista ou estatutária por contraponto à teoria ou concepção contratualista²⁹. A diferença entre ambas construir-se-á em redor da questão de saber como surge a relação jurídica de emprego público, se por via de um acto unilateral da Administração Pública, de maneira que o acordo da pessoa tem um valor simplesmente subsidiário, ou se, pelo contrário, essa relação resulta de um autêntico contrato de direito público celebrado entre um indivíduo e o Estado ou pessoas colectivas públicas, a exigir o mútuo consenso, indispensável em qualquer contrato.

É claro que esta conceptualização não se coloca, apenas, no momento da constituição da relação jurídica, mas também ao longo da sua existência. Saber se as modificações que vão ocorrendo necessitam ou não do acordo da contraparte ou se, pelo contrário, a Administração Pública determina e o trabalhador cumpre, influenciam o conceito, o mesmo

²⁹ Já tivemos oportunidade de nos referirmos a elas. Assim como também já salientamos que há quem prefira falar na concepção clássica ou publicista e na concepção juslaboralista do emprego público.

se podendo dizer quanto à perenidade (ou não) da relação, ou seja, se a relação se constitui para “*toda a vida*” ou se, pelo contrário pode cessar por extinção do posto de trabalho.

Este último aspecto, tem a ver com o chamado “regime de carreira”, a que já fizemos referência: este regime ou sistema parte do princípio de que os funcionários vão trabalhar para a Administração Pública ao longo de toda a sua vida activa, pelo que poderão passar por diferentes postos de trabalho; daí que interesse pouco o posto de trabalho para onde vai ser recrutado, relevando antes a actividade profissional a exercer. Neste sistema, recruta-se para o exercício de determinadas funções, definidas de forma genérica, funções essas que correspondem ao conteúdo funcional da carreira onde o funcionário vai ingressar; não existem negociações, nem possibilidade de modificações consensualizadas, uma vez que a relação se encontra sob o domínio do legislador que pode, por isso, alterá-los a qualquer momento.

Mas, por outro lado, como consequência da integração do funcionário num grupo de pessoal, numa carreira e categoria (e escalão) criam-se as condições para que se desenrole um percurso ascendente (promoção) ou o evoluir de etapas remuneratórias por módulos de tempo (progressões), sem outras exigências, designadamente as ligadas ao posto de trabalho ocupado.

De igual forma, e também por causa disso, o funcionário acaba por não ser afectado por uma eventual extinção do posto de trabalho, uma vez que a sua integração numa carreira/categoria confere-lhe estabilidade e segurança no emprego, a par com outras vantagens e direitos^{30 31}.

Ora, se era verdade que a legislação anterior a 2008 reflectia esta concepção, menor verdade não existe se dissermos que a nova legislação rompe, em parte, com ela. Em parte

³⁰ Também lhe cria determinados deveres, alguns deles derivados das necessidades do “*serviço público*”. Sobre o conceito de serviço público *vide* MARIA DA GLÓRIA FERREIRA PINTO, *Serviço Público*, in Polis, Enciclopédia Verbo, 2.ª Edição, Vol. V, 1987.

³¹ Por todas estas razões, a modalidade regra de constituição do vínculo com a Administração Pública era a nomeação e não o contrato, muito embora, como vimos, a partir de 2004 se tivesse alterado um pouco esta concepção com a criação, de forma geral, do contrato individual de trabalho na Administração Pública.

porque, como veremos de seguida, continuam a haver funções onde a mesma se continua a aplicar praticamente como até aqui, como é o caso das forças de segurança e das forças armadas³².

³² Tudo isto tem a ver com aquilo a que já tivemos oportunidade de nos referir na nota 28, ainda que de forma muito superficial. Ou seja: será que se justificam dois regimes laborais, um para o sector público, outro para o privado, ou não se poderia caminhar para a existência de um único? Trata-se de uma discussão complexa, não sendo este o momento de a desenvolver, como o assunto merece. Porém, não podemos deixar de registar aqui a nossa opinião, ainda que de uma forma resumida e sem entrar com aprofundadas conceptualizações.

A verdade é que a questão só se coloca quando se admite que o conceito de relação jurídica de emprego público se constrói à volta da teoria ou concepção contratualista (ou juslaboralista, no dizer de outros), a que já nos referimos. O que é hoje uma realidade. De facto, a concepção clássica, unilateralista ou estatutária está hoje definitivamente ultrapassada pela concepção contratualista ou juslaboralista. E esta nova concepção tende a conceber o emprego público como um regime laboral ou quase laboral, cujo modelo de referência é a legislação comum do trabalho. Daí defender o princípio da igualdade entre empregados públicos e privados (ou não estivesse na base do vínculo um contrato; ao adoptar este como a regra na vinculação, o Estado reduz, inevitavelmente, a sua margem de, unilateralmente, estabelecer ou alterar regras, ou definir um regime diferente do aplicável aos trabalhadores do sector privado).

Mas será mesmo assim? Antes de mais, convém recordar que a superação da concepção unilateralista foi muito influenciada pelo alargamento dos direitos fundamentais laborais aos empregados públicos, assim como o reconhecimento da sua qualidade de trabalhadores, com interesses próprios e autónomos relativamente aos interesses da Administração Pública. Entre nós, poderíamos exemplificar de variada maneira, mas bastamos com as alterações à Constituição, designadamente as da 2.^a revisão, e pela alteração ao Estatuto Disciplinar, em 1984, por via do qual o ingresso na função pública deixou de ter repercussões na vida pessoal do funcionário (longe vai o tempo em que o funcionário tinha que pedir autorização para casar (!)). Porém, todas estas semelhanças que passaram a existir, não eliminaram certas características específicas que a relação de emprego público conserva e que a distinguem da relação laboral comum. Acresce que sempre existiu a ideia de que o trabalhador do Estado é diferente dos outros, e não apenas entre nós. A diferente natureza jurídica dos empregadores, a subordinação ao interesse público por parte da Administração Pública, diferentemente do que acontece com os privados, a existência de deveres específicos dos trabalhadores públicos, consagrados no seu estatuto disciplinar, o regime de incompatibilidades, inexistente no sector privado, um sistema de recrutamento diferente, a reserva relativa da lei, nos termos da qual só a AR, ou o Governo sob autorização desta, pode legislar sobre a definição das bases do regime e âmbito da função pública (art.º 165.º da Constituição), são algumas das características específicas do emprego público que, habitualmente, são utilizadas para defender um regime especial para esta categoria de emprego. Sobre esta matéria diz Silva, Manuela Maria Ribeiro da. *O Contrato Individual de Trabalho e a Relação Jurídica de Emprego na Administração Pública*. Vigo: Universidade de Vigo, 2008, pág. 208, «O certo é que somos do entendimento que a adopção das formas de regulação do trabalho nunca poderão ser objecto de uma recepção formal ou pura. Prova disso é, precisamente, o regime projectado pelo legislador (...) afastando-se, em aspectos essenciais, do regime laboral privado, transformando a relação jurídica de emprego público, constituída através de contrato de trabalho, numa relação laboral especial no confronto com a sua congénere do direito privado».

A nossa opinião é a de que a uniformização total de regimes nunca será desejável. Não podemos tratar de forma igual, aquilo que é diferente. Porém, nem tudo é diferente, pelo que aquilo que for igual merecerá tratamento igual. Aliás, muitas vezes a Administração utiliza a prerrogativa que tem de legislar especificamente para cada sector para adoptar processos no sector público que nega ao sector privado (e vice-versa), sem que esteja em causa, propriamente, o interesse público (sendo este, de facto, a “pedra de toque” na diferenciação dos regimes, a utilizar com muito bom senso, sob pena de poder vir a justificar tudo...), ou sem sequer se preocupar em o invocar para justificar um tratamento diferente. Logo, se quisermos, defendemos um sistema “misto”, ou seja: tudo aquilo que deva e possa ter um regime uniforme, até por uma questão de justiça, de igualdade de tratamento entre profissionais, etc., deve tê-lo e deveria ser utilizada a técnica de remissão, tal como acontece já, por exemplo, com o regime da parentalidade. Já não perfilhamos a técnica segundo a qual se legisla especificamente para cada sector, embora copiando, pura e simplesmente (e,

Passemos, então, à análise do sistema de vínculos constante da nova LVCR³³.

Importa começar por salientar que esta lei, logo no Título II, trata de uma matéria que se pode considerar, de certa forma, como a “*imagem de marca da nova legislação*”. O que queremos com isto dizer?

Ao contrário da anterior legislação que, como dissemos, adoptava uma óptica muito funcional, pouco preocupada com o posto de trabalho para o qual pretendesse-mos alocar um trabalhador, esta dá relevo a este aspecto e fá-lo logo nas normas iniciais. É do que trata o referido Título II, cuja epígrafe é sugestiva: “*Gestão dos recursos humanos*”.

E é assim que começa por determinar algo que, em bom rigor, não passa de princípios básicos de gestão. Os órgãos e os serviços devem planear as actividades a desenvolver durante a execução do orçamento, tendo em conta a sua missão, atribuições, estratégia, objectivos superiormente fixados, competências das unidades orgânicas e os recursos

às vezes, mal...), umas disposições pelas outras, como fez o legislador do RCTFP relativamente ao anterior CT; o que deva ter um regime específico, deve, naturalmente, ser objecto de legislação específica e de soluções legais específicas.

Bom seria, porém, que se especificasse previamente muito bem as matérias que seriam objecto de tratamento idêntico em ambos os sectores e, por isso, reguladas pelo CT, ainda que por remissão para este, e as matérias que, pela necessidade de tratamento específico, seriam objecto de regulamentação à parte no sector público E, quanto a isto, poderia haver diferenças entre os trabalhadores nomeados e os contratados (como já referimos, este aspecto, da natureza do vínculo, é muito importante).

³³ Esta lei «...é aplicável a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da modalidade de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respectivas funções» (n.º 1 do art.º 2.º); é, ainda, «...aplicável, com as necessárias adaptações, aos actuais trabalhadores com a qualidade de funcionário ou agente de pessoas colectivas que se encontrem excluídas do seu âmbito de aplicação objectivo» (n.º 2 do art.º 2.º); «...não é aplicável aos militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana...», sem prejuízo do disposto nas alíneas a) e e) do art.º 10.º (n.º 3 do art.º 2.º); «...é aplicável aos serviços da administração directa e indirecta do Estado» (n.º 1 do art.º 3.º) e, «...com as necessárias adaptações...aos serviços das administrações regionais e autárquicas» (n.º 2 do art.º 3.º); é aplicável «...com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências, aos órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, da Assembleia da República, dos tribunais e do Ministério Público e respectivos órgãos de gestão e de outros órgãos independentes» e, por fim, «...não é aplicável às entidades públicas empresariais nem aos gabinetes de apoio quer dos membros do Governo quer dos titulares dos órgãos referidos nos n.os 2 e 3», sem prejuízo de o ser aos seus trabalhadores que tenham a qualidade de funcionário ou agente (n.º 5 do art.º 3.º).

financeiros disponíveis, e devem-no fazer aquando da preparação do orçamento e juntamente elaboram, também, o respectivo mapa de pessoal (art.º 4.º da LVCR)³⁴.

Os mapas de pessoal, por sua vez, devem conter a indicação do número de postos de trabalho que sejam considerados adequados para o desenvolvimento das actividades planeadas, caracterizados em função de vários factores que, expressamente, são estabelecidos na lei (n.º 1 do art.º 5.º). É que toda a gestão dos recursos humanos se faz em função dos mapas de pessoal, razão pela qual os mesmos têm uma enorme importância para a sua boa execução.

Por estas razões, a partir da entrada em vigor deste novo regime, cada novo trabalhador da Administração Pública é admitido para ocupar um concreto posto de trabalho constante do respectivo mapa de pessoal e considerado necessário para cumprir as actividades planeadas. Também por isso, e ao contrário do que acontecia no passado, se, no futuro, o posto de trabalho for extinto o trabalhador a ele afecto pode ver cessar a sua relação de emprego público ou ser colocado em situação de mobilidade especial.

No que respeita a regimes de vinculação³⁵, a lei prevê três modalidades para a constituição da relação jurídica de emprego público (art.º 9.º):

- a) A nomeação;
- b) O contrato de trabalho em funções públicas;
- c) A comissão de serviço.

Quanto ao regime da nomeação, com excepção do âmbito e das modalidades, não há significativas mudanças relativamente ao anterior, ou seja, o conceito é o mesmo.

No que ao âmbito diz respeito, consagraram-se fortes reduções. De facto, enquanto dantes era, por assim dizer, a regra, agora é a excepção. Agora, só são nomeados os trabalhadores

³⁴ Como o orçamento é anual, os mapas de pessoal também o são. Isto permite que, ano a ano, e em função das actividades planeadas, os órgãos ou os serviços possam modificar o número de postos de trabalho, seja para os aumentar (ainda que, para este efeito, necessitem de autorização do Ministro das Finanças), seja para os diminuir, seja, simplesmente, para os modificar (n.º 3 do art.º 5.º e art.º 6.º).

³⁵ Esta matéria ocupa todo o Título III desta lei.

a quem compete o cumprimento ou a execução de determinadas atribuições, competências e actividades³⁶. Todos os outros devem ser contratados, podendo, ainda, e como vimos, a relação jurídica constituir-se por comissão de serviço³⁷.

Enquanto no regime anterior havia, como vimos, a nomeação definitiva e a nomeação provisória, esta aplicável durante o período probatório ou a realização de estágio, neste novo regime existe a nomeação definitiva e a nomeação transitória (n.º 1 do art.º 11.º).

Agora, a nomeação definitiva inclui o decurso de um período experimental destinado a comprovar se o trabalhador possui as competências exigidas pelo posto de trabalho que vai ocupar (o que dantes era feito durante a nomeação provisória). A nomeação transitória está sujeita às mesmas regras da contratação a termo resolutivo, pelo que os pressupostos, o período experimental, a duração e a renovação são os mesmos (art.º 13.º).

Assim, se o ingresso na carreira exigir prévia aprovação em curso de formação ou similar, o trabalhador será primeiramente nomeado transitoriamente e, obtida a aprovação, será depois nomeado definitivamente, excepto se já possuir uma relação de emprego público por tempo indeterminado, previamente constituída, caso em que será nomeado em comissão de serviço.

O contrato passou a ser, como já dissemos, o novo regime regra³⁸. Estão previstas duas modalidades:

- a) O contrato por tempo indeterminado;
- b) O contrato a termo resolutivo, certo ou incerto.

Porém, o recurso à segunda destas modalidades só é possível desde que verificados determinados pressupostos, os quais estão previstos no RCTFP³⁹. Por outro lado, a sua área

³⁶ Estão expressamente consagradas no art.º 10.º: «a) Missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes; b) Representação externa do Estado; c) Informações de segurança; d) Investigação criminal; e) Segurança pública, quer em meio livre quer em meio institucional; f) Inspeção».

³⁷ A comissão de serviço pressupõe uma nomeação e esta reveste a forma de despacho (n.º 3 do art.º 24.º).

³⁸ De facto, o art.º 20.º consagra que «São contratados os trabalhadores que não devam ser nomeados e cuja relação jurídica de emprego público não deva ser constituída por comissão de serviço».

de recrutamento é constituída «...pelos trabalhadores que não tenham ou não pretendam conservar a qualidade de sujeitos de relações jurídicas de emprego público constituídas por tempo indeterminado, bem como pelos que se encontrem em situação de mobilidade especial» (n.º 2 do art.º 22.º).

Finalmente, como já referimos, existe uma terceira modalidade para a constituição de relações de emprego público que é a comissão de serviço. Porém, esta assume, claramente, um carácter especial, só sendo admitida em duas situações muito específicas, a saber⁴⁰:

- a) Para o exercício de cargos dirigentes, ou de outros que não estejam inseridos em carreiras;
- b) Para a frequência de cursos de formação específicos ou para a aquisição de certo grau académico ou de certo título profissional, antes do período experimental, por parte de quem seja sujeito de uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado, previamente constituída.

Ora, uma vez que estas alterações se aplicavam, como vimos, aos trabalhadores em exercício de funções públicas à data da sua entrada em vigor, houve que preparar as respectivas transições, de acordo com o estabelecido nos artigos 88.º e seguintes da LVCR e com o Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de Julho, este destinado a dar cumprimento ao previsto no n.º 3 do art.º 95.º da LVCR.

Veremos adiante qual foi o impacto no ISCAP da aplicação destas normas de transição.

3.3. O regime jurídico de vinculação e de transição previsto para os docentes do ensino superior politécnico no respectivo estatuto de carreira, conforme as alterações e aditamentos do Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de Agosto, e da Lei n.º 7/2010, de 13 de Maio

Analisada a lei geral sobre vínculos, carreiras e remunerações, vejamos agora as alterações decorrentes do Decreto-Lei n.º 207/2009 e da Lei n.º 7/2010.

³⁹ O art.º 93.º do RCTFP é taxativo. Só poderá ser celebrado um contrato a termo resolutivo certo desde que se verifique uma das situações previstas nas alíneas a) a l) do n.º 1; no caso dos contratos a termo resolutivo incerto não poderá ser invocada a situação prevista na alínea e) da mesma norma.

⁴⁰ Vide n.º 4 do art.º 9.º.

Saliente-se desde já que, pese embora a necessidade de introduzir alterações a este Estatuto, já com quase 30 anos de existência e que só havia sido alterado uma vez, o novo regime legal de vinculação obrigava, só por si, a modificar o Estatuto⁴¹, conforme, aliás, estava previsto no art.º 101.^o⁴².

O que é um facto é que este Estatuto só viria a ser revisto cerca de ano e meio após a aprovação da LVCR, tendo o legislador optado por introduzir o que denominou de alterações e aditamentos ao aprovado em 1981, em detrimento da elaboração de um novo estatuto.

Vejamos, então, os aspectos mais salientes relacionados com o regime de vinculação dos docentes.

Ora, de acordo com esta nova versão do Estatuto, o pessoal docente continua a poder ser recrutado por duas formas distintas, daí resultando, também duas formas distintas de vinculação. Ou seja, o recrutamento pode fazer-se por concurso ou por convite. Diga-se, também, desde já, que foram alteradas as categorias existentes na carreira, tendendo a categoria de assistente para a extinção⁴³ e criada uma nova, a de professor coordenador principal; as restantes duas (professor adjunto e professor coordenador) não sofreram alterações na sua designação (art.º 2.º do Estatuto).

⁴¹ Os docentes sempre foram considerados um “*corpo especial*”. A carreira docente do ensino superior politécnico era (e é) tida como uma carreira de regime especial.

⁴² O art.º 101.º estabelecia que: «1 - As carreiras de regime especial e os corpos especiais são revistos no prazo de 180 dias por forma a que: a) Sejam convertidos, com respeito pelo disposto na presente lei, em carreiras especiais; ou b) Sejam absorvidos por carreiras gerais.

2 - Sendo convertidos em carreiras especiais, à sua caracterização é aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 49.º

3 - Em qualquer caso, os diplomas de revisão definem as regras de transição dos trabalhadores.»

⁴³ A categoria subsiste enquanto existirem trabalhadores que para ela tenham transitado, muito embora a Lei n.º 7/2010 tenha alterado o art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 207/2009, no sentido de continuar a considerar os seus titulares integrados em carreira. Assim sendo, a categoria mantém-se, mas para ela não se admite mais ninguém, considerando-se os que nela estão como integrados em carreira.

São recrutados por concurso⁴⁴ os professores coordenadores principais, os professores coordenadores e professores adjuntos que sejam providos por contrato de trabalho por tempo indeterminado (art.º 5.º, 6.º, 9.ºA, 10.º e 10.ºB)^{45 46}. E não o podem ser de outra forma, considerando o que está estatuído no art.º 40.º da Lei n.º 12-A/2008, ou seja que os *«...trabalhadores nomeados definitivamente e contratados por tempo indeterminado exercem as suas funções integrados em carreiras»*.

São recrutadas por convite, as *«...individualidades nacionais ou estrangeiras de reconhecida competência científica, técnica, pedagógica ou profissional, cuja colaboração se revista de necessidade e interesse comprovados»* (n.º 1 do art.º 8.º), as quais são contratadas por contrato a termo certo, em regime de tempo parcial (n.º 1 do art.º 12.º)⁴⁷.

Estas individualidades a contratar continuam a ser, para o efeito acabado de referir, equiparadas às categorias da carreira cujo conteúdo funcional se adequa às funções que têm que prestar, tendo passado a ser designadas por professor coordenador convidado ou professor adjunto convidado excepto se forem professores do ensino superior estrangeiro ou investigadores de instituições científicas estrangeiras ou internacionais, os quais se designam por professores visitantes (n.º 2 do art.º 8.º).

⁴⁴ Os concursos são só documentais, ou seja, acabaram os concursos de provas públicas para acesso às respectivas categorias.

⁴⁵ Para todas as categorias está previsto um período experimental, de um ano (professores coordenadores principais e coordenadores) ou de cinco anos (professor adjunto). Porém, enquanto para os professores adjuntos não há qualquer excepção (ou seja, um professor adjunto terá sempre que se sujeitar a período experimental se concorrer para a mesma categoria noutra IES), para os coordenadores e coordenadores principais o período experimental só se aplica aos que não estejam já vinculados por um contrato por tempo indeterminado como professor das carreiras docentes do ensino universitário ou politécnico ou como investigador da carreira de investigação científica (n.º 6 do art.º 9.ºA e n.º 2 do art.º 10.º).

⁴⁶ Findo o período experimental, os professores coordenadores principais e os coordenadores beneficiam, ainda, *«...de um estatuto reforçado de estabilidade no emprego (tenure) que se traduz na garantia da manutenção do posto de trabalho, na mesma categoria e carreira ainda que em instituição diferente, nomeadamente no caso de reorganização da instituição de ensino superior a que pertencem que determine a cessação das respectivas necessidades»* (n.º 2 do art.º 10.ºA). Este direito não é conferido aos professores adjuntos, o que constitui uma distinção fundamental, bastante criticada pelos sindicatos.

⁴⁷ Excepcionalmente, também o poderão ser a tempo inteiro, mas nesse caso o contrato e suas renovações não podem exceder quatro anos (n.º 2 do art.º 12.º).

Para além destas individualidades «*de reconhecida competência científica, técnica, pedagógica ou profissional*», podem também ser contratados mediante proposta fundamentada:

- a) Titulares do grau de mestre ou de licenciado, com currículo adequado;
- b) Estudantes de ciclos de estudos de licenciatura ou de mestrado.

Os primeiros são contratados como assistentes convidados, e os segundos como monitores. Ambos são-no por contrato a termo certo. Os monitores só podem ser contratados em regime de tempo parcial (art.º 12.ºC); os assistentes podem ser em qualquer regime, muito embora a contratação a tempo inteiro ou a tempo parcial igual ou superior a 60% esteja sujeita a condições específicas⁴⁸ (no caso do tempo inteiro, ainda acresce a impossibilidade de o contrato ou as suas renovações excederem quatro anos, tal como o estatui o n.º 3 deste mesmo artigo).

Por tudo o que acabou de ser dito se pode concluir que, nesta carreira, a modalidade de vinculação é o contrato de trabalho nas suas duas modalidades, de tempo indeterminado (para os recrutados por concurso para categorias da carreira) e de termo resolutivo certo (para os recrutados por convite ou por proposta fundamentada do órgão legal e estatutariamente competente da IES).

Mas para além de ter alterado e aditado novas normas ao “*velhinho*” Estatuto, a nova legislação criou, de acordo, aliás, com o que está previsto na Lei n.º 12-A/2008, um regime de transição para a nova carreira revista dos docentes que vinham desempenhando funções no ensino superior politécnico.

Ora, a aprovação pelo Governo deste regime de transição e que consta da primeira versão do Decreto-Lei n.º 207/2009, recebeu muitas críticas, particularmente dos Sindicatos, pois não salvaguardava minimamente a situação dos docentes que, tendo já obtido o grau de doutor e largos anos de exercício de funções no ensino superior politécnico, não viam defendida a sua especial situação e eram remetidos para concursos se quisessem obter um

⁴⁸ Que estão previstas no n.º 2 do art.º 12.ºA.

vínculo por tempo indeterminado (estes docentes tinham, como já vimos, a sua relação jurídica constituída através de contratos administrativos de provimento).

Por essa razão, o diploma foi chamado pela Assembleia da República para apreciação parlamentar, e viria a sofrer significativas alterações neste regime de transição⁴⁹.

Vejamos, então, o essencial do regime de transição. E este varia em função do vínculo, da categoria e do tempo de serviço detidos à data da entrada em vigor das novas regras. Assim:

- a) Os docentes nomeados definitivamente (professores coordenadores e adjuntos do quadro do pessoal docente) transitaram, sem outras formalidades, para o contrato de trabalho em funções públicas na modalidade de contrato por tempo indeterminado, mantendo os regimes de cessação, de reorganização de serviços e colocação de pessoal em situação de mobilidade especial e de protecção social próprios da nomeação definitiva⁵⁰. Os professores coordenadores passam a beneficiar o regime de *tenure* (n.º 1 do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 207/2009);
- b) Os mesmos docentes, mas nomeados ainda provisoriamente, transitaram, sem outras formalidades, para o contrato de trabalho em funções públicas na modalidade de contrato por tempo indeterminado, mas em período experimental (n.º 3 do art.º 5.º), mantendo, também, por força do n.º 5 do art.º 5 os regimes de cessação, de

⁴⁹ À época, o Governo não dispunha no Parlamento de uma maioria, razão pela qual foi possível à oposição aprovar as alterações que ficaram consagradas na Lei n.º 7/2010.

⁵⁰ Há quem faça críticas severas a este regime, críticas essas, naturalmente, que também são válidas para o regime geral consagrado na Lei n.º 12-A/2008. De facto, alguns, como Paulo Veiga e Moura (Moura, 2009, pág. 172), consideram que, ao alterar o regime de vinculação dos docentes de nomeação para contrato de trabalho em funções públicas, o legislador viola frontalmente o «...*princípio constitucional da protecção da confiança e do direito fundamental de acesso à função pública, consagrados, respectivamente, nos arts. 2.º e 47.º, n.º 2, da Constituição, na medida em que impõe uma alteração unilateral do regime jurídico e dos direitos e deveres que assistiam a estes docentes, podendo mesmo dizer-se que são “expropriados” de uma qualidade, de um regime e de uma identidade que constitucionalmente lhes é assegurada e que fazia parte integrante do núcleo dos seus direitos adquiridos...*». E tem alguma razão, muito embora seja nossa opinião que o essencial ficou acautelado. De facto, e como vimos, estes docentes, na linha aliás de todos os que eram detentores de uma nomeação, mantiveram os direitos que esta lhes podia atribuir, designadamente os que se referem aos regimes de cessação, de reorganização de serviços e colocação de pessoal em situação de mobilidade especial e de protecção social próprios da nomeação definitiva.

reorganização de serviços e colocação de pessoal em situação de mobilidade especial e de protecção social próprios da nomeação definitiva⁵¹;

- c) Os equiparados a professor coordenador e a adjunto, bem como os assistentes e equiparados a assistente transitaram, sem outras formalidades, para o regime de contrato de trabalho em funções públicas na modalidade de contrato a termo resolutivo certo ficando sujeitos às seguintes regras: *a)* A duração do novo contrato e o regime de prestação de serviço corresponderam aos termos fixados no contrato administrativo de provimento que detinham à época; *b)* O tempo já decorrido na situação de contrato administrativo de provimento foi contabilizado no âmbito do novo contrato (n.º 1 do art.º 6.º);

Porém, quanto a este último grupo e desde que tivessem vindo a exercer funções em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva, o legislador entrou em linha de conta com a detenção do grau de doutor, o tempo de serviço já prestado e, em função deste e da categoria, nalguns casos, determinou a passagem para o regime de contrato de trabalho em funções públicas na modalidade de contrato por tempo indeterminado⁵².

Resumidamente, para quem era já detentor do grau de doutor, as regras estabelecidas foram as seguintes:

- a) Aqueles que eram equiparados a professor coordenador e a professor adjunto, assim como os assistentes, que exercessem funções docentes em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva há mais de 10 anos transitaram para o regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, na respectiva categoria, com excepção dos assistentes que foram integrados na categoria de professor adjunto (n.ºs 3

⁵¹ Excepto se fizerem a opção prevista no n.º 6 do art.º 5.º, ou seja, se pretenderem que a duração do período experimental seja a prevista no n.º 2 do art.º 10.º e no n.º 1 do art.º 10.º-B do Estatuto, ou seja, um ou cinco anos consoante se trate de um professor coordenador ou de um adjunto. Neste aspecto, sufragamos a opinião de PAULO VEIGA E MOURA (Moura P. V., 2009, pág. 177): «...parece-nos ter sido intenção do legislador não reconhecer aos docentes que fizeram tal opção o direito a beneficiarem do disposto no n.º 4 do art. 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, ao contrário do que sucede com todos aqueles que optaram por completar em período experimental o prazo anteriormente previsto para a nomeação provisória».

⁵² N.º 3 e seguintes do art.º 6.º, art.º 7.º, 8.ºA e 9.ºA do Decreto-Lei n.º 207/2009, alterados e aditados pela Lei n.º 7/2010.

e 4 do art.º 6.º e n.º 6 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 207/2009, alterado pela Lei n.º 7/2010)⁵³;

- b) Para estes mesmos docentes que ainda não tivessem completado 10 anos de serviço docente neste regime, a que acrescia quanto aos assistentes que exercessem funções, também no mesmo regime de tempo integral ou dedicação exclusiva, há mais de 3 anos, a transição fez-se para o mesmo regime de contrato e para a respectiva categoria, com a exceção já referida dos assistentes que foram integrados na categoria de professor adjunto, todos com um período experimental de 5 anos (n.º 6 do art.º 6.º e n.º 7 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 207/2009, alterado pela Lei n.º 7/2010)⁵⁴;
- c) Para os equiparados a assistente, que exercessem funções docentes em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva há mais de 3 anos a transição fez-se para o regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, na categoria de professor adjunto, com período experimental de 5 anos (n.º 5 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 207/2009, alterado pela Lei n.º 7/2010).

Porém, o legislador não se ficou por aqui. Assim, para quem⁵⁵ ainda não era detentor do grau de doutor, mas no dia 15 de Novembro de 2009 estava inscrito numa IES para a sua obtenção^{56 57} e contava com mais de 5 anos continuados⁵⁸ de serviço em regime de

⁵³ Aos professores coordenadores acresceu o regime de *tenure*.

⁵⁴ Esta solução, quanto a nós, é altamente criticável, principalmente quando comparada com a consagrada para os assistentes e equiparados a assistentes, uma vez que como veremos, para estes, e bem, é estabelecido um tempo mínimo de exercício de funções docentes no ensino superior politécnico (três anos) para poderem beneficiar da integração automática na carreira, o mesmo é dizer o seu contrato passar para tempo indeterminado. Ora, ao não ter exigido este tempo mínimo para quem fosse equiparado a professor, o legislador discriminou negativamente os assistentes e equiparados a assistente e consagrou a favor daqueles uma inaceitável solução, porquanto a razão de ser desta integração automática só deveria ser a de salvaguardar aqueles que já tivessem um mínimo de provas dadas, o que pressuporia um mínimo de tempo de serviço, e não “despejar” automaticamente para dentro da carreira todos aqueles que fossem doutores e equiparados a professor, ainda que acabados de chegar ao ensino superior. No que ao ISCAP diz respeito, não havia nenhum equiparado a professor nesta situação, ou seja, que fosse doutorado e tivesse menos de 3 anos de exercício de funções no ensino superior, pois a escola de há muito tinha fortes restrições na equiparação à categoria de professor, exigindo normalmente um período mínimo de funções como assistente ou equiparado a assistente. Mas havia um equiparado a assistente nesta situação.

⁵⁵ Equiparado a professor coordenador, a professor adjunto, ou a assistente e os assistentes.

⁵⁶ A alínea b) do art.º 9.º-B do Decreto-Lei n.º 207/2009, disposição que lhe foi aditada pela Lei n.º 7/2010, esclarece o conceito de inscrição em IES para a obtenção do grau de doutor, estabelecendo que se considera inscrito quem tenha «...a sua candidatura aprovada, ainda que a inscrição, por motivo não imputável ao interessado, tenha sido concretizada em data posterior».

⁵⁷ A alínea c) da mesma disposição ainda esclarece aquilo que poderá ser considerado equiparável a um «programa de doutoramento validado através de um processo de avaliação externa», ou seja, doutoramentos

dedicação exclusiva ou tempo integral, criou-se um regime próprio de transição, a vigorar durante o período de seis anos contado a partir de 1 de Setembro de 2009, data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 207/2009. O mesmo resume-se ao seguinte:

- a) Garante-se, de forma automática, uma primeira renovação dos contratos pelo período de dois anos findos os quais os mesmos devem ser obrigatoriamente renovados por mais dois períodos de dois anos na respectiva categoria⁵⁹;
- b) Uma vez obtido o grau de doutor⁶⁰, dentro do período de vigência dos contratos atrás referidos, os docentes transitam para o regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, na respectiva categoria, com excepção dos assistentes e equiparados a assistente que são integrados na categoria de professor adjunto, todos com período experimental de 5 anos (n.º 8 do art.º 6.º e n.º 9 do art.º 7.º).

Restam, ainda, mais três situações especiais, ambas aditadas ao Decreto-Lei n.º 207/2009 pela Lei n.º 7/2010, a que a uma delas o legislador classificou de «*Regime transitório excepcional*» (art.º 8.ºA):

- a) A primeira contempla os equiparados a professor coordenador, a professor adjunto e a assistente que exercessem funções docentes em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva há mais de 15 anos, os quais ficaram com o direito a, no prazo de um ano a contar da publicação desta lei, requerer a prestação de provas públicas de avaliação da sua competência pedagógica e técnico-científica, transitando, caso

criados ao abrigo de legislação anterior ao Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março, ou a inscrição em ciclo de estudos conducente ao grau de doutor cuja validação esteja pendente de avaliação ainda não efectuada.

⁵⁸ O que são “*anos continuados*” também está definido na alínea a) do art.º 9.º-B: «*Consideram-se anos de serviço continuados aqueles em que a interrupção entre contratos, ainda que com mudança de instituição, não ultrapasse três meses*».

⁵⁹ A menos que o órgão máximo da IES (no caso do ISCAP, tendo em conta os estatutos do IPP e os seus estatutos, é o presidente da Escola), sob proposta fundamentada aprovada por maioria dos membros em efectividade de funções de igual ou superior categoria, que não se encontrem em período experimental, do órgão legal e estatutariamente competente da IES (no ISCAP é o Conselho Técnico-científico), decidir no sentido da sua cessação, devendo esta decisão ser comunicada ao interessado até 90 dias antes do termo do contrato (alíneas a) e b) do n.º 7 do art.º 6.º e do n.º 8 do art.º 7.º).

⁶⁰ Ou o título de especialista. É o que consagra o art.º 9.ºA, aditado ao Decreto-Lei n.º 207/2009 pela Lei n.º 7/2010: «*O regime previsto nos artigos 6.º, 7.º e 8.º-A, no que respeita à obtenção do grau de doutor, é aplicável, com as devidas adaptações, à obtenção do título de especialista*».

sejam aprovados, para o regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, na respectiva categoria (n.º 9 do art.º 6.º)⁶¹.

- b) A segunda contempla os assistentes, equiparados a assistente ou a professor adjunto ou a professor coordenador que ainda não fossem detentores do grau de doutor, nem no dia 15 de Novembro de 2009 estivessem inscritos numa IES para a sua obtenção, mas contassem com mais de 10 anos de serviço em regime de dedicação exclusiva ou tempo integral, para os quais se mandou aplicar o mesmo regime de quem já estivesse inscrito num curso de doutoramento em 15 de Novembro de 2009 e tivesse mais do que 5 anos de serviço, a vigorar durante o período de seis anos contado a partir de 1 de Setembro de 2009, data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 207/2009 (n.º 1 do art.º 8.ºA). Estes docentes, findo o período transitório máximo de 6 anos, ainda poderão beneficiar, excepcionalmente, de mais uma renovação do contrato por dois anos, desde que à data dessa renovação estejam em fase adiantada de preparação do seu doutoramento (n.º 2 do art.º 8.ºA). Uma vez obtido o grau de doutor (ou o título de especialista, como já vimos), dentro do período de vigência dos contratos atrás referidos, os docentes transitam para o regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, na respectiva categoria, com excepção dos assistentes e equiparados a assistente que são integrados na categoria de professor adjunto, todos com período experimental de 5 anos (n.º 3 do art.º 8.ºA).
- c) A terceira, contempla os mesmos docentes referidos na alínea anterior, que ainda não fossem detentores do grau de doutor, nem no dia 15 de Novembro de 2009 estivessem inscritos numa IES para a sua obtenção, mas contassem só com mais de 5 anos de serviço em regime de dedicação exclusiva ou tempo integral, para os quais se mandou aplicar o mesmo regime acabado de expor (n.º 4 do art.º 8.ºA). Estes docentes, findo o período transitório máximo de 6 anos, também poderão beneficiar, excepcionalmente, de mais uma renovação do contrato por dois anos, desde que à data dessa renovação estejam em fase adiantada de preparação do seu doutoramento (n.º 2 do art.º 8.ºA). Porém, já não têm direito, mesmo que terminem

⁶¹ Estas provas são constituídas pela apreciação e discussão do currículo do candidato e pela apresentação de uma lição de 60 minutos, sobre tema escolhido pelo docente no âmbito da área ou áreas disciplinares em que desempenhem funções (n.º 10 do art.º 6.º).

o seu doutoramento dentro dos prazos atrás referidos, a transitar, sem mais formalidades, para contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado (n.º 4 do art.º 8.ºA). Se o pretenderem, terão de ser opositores a um concurso que possa vir a ser aberto e concorrer, em igualdade de circunstâncias, com os demais candidatos.

Com isto concluímos a apresentação das principais alterações ao Estatuto de carreira dos docentes do ensino superior politécnico e o regime de transição criado e que vigorará até final de Agosto de 2015.

3.4. Consequências das alterações à LVCR e ao Estatuto da Carreira Docente, bem como ao regime de transição aprovado para os docentes

Conforme delineado para este trabalho, iremos agora analisar as consequências, para o ISCAP, que advieram e ainda poderão advir destas alterações legislativas, designadamente as que se referem a um aumento de encargos financeiros para os quais, como já tivemos ocasião de salientar, o legislador não se preocupou.

Antes disso, porém, gostaríamos de clarificar a nossa posição quanto às regras da transição. E dizer que, de um modo geral, concordamos com elas. O ensino superior politécnico necessita de um corpo docente qualificado pois só assim se poderá prestigiar e marcar a sua posição no quadro global do ensino superior em Portugal. Mas não se pode pedir às pessoas que se qualifiquem, invistam na sua formação, e de seguida mantê-las, profissionalmente, na mesma situação. Não é correcto sob nenhum ponto de vista.

Por outro lado, não podemos ignorar o tempo de serviço que um conjunto ainda vasto de docentes regista no ensino superior. Este conjunto de docentes, alguns deles já com largos anos de experiência docente, que sempre serviu as instituições⁶² numa modalidade de

⁶² Todos, supostamente bem, pois os seus contratos foram sendo sucessivamente renovados. De outro modo se não entenderia.

contrato precária, não pode, agora, ser desconsiderado, sem mais, particularmente quando investiu na sua formação e conseguiu doutorar-se ou obter o título de especialista⁶³.

Assim, parece-nos natural que se tenham retirado consequências desta realidade e se tenham acautelado as situações destes docentes no regime transitório que foi criado, permitindo-lhes aceder à carreira sem concurso. Apesar de se ter ido longe de mais no caso dos equiparados a professor já com o grau de doutor à data da entrada em vigor da nova lei. Para estes, como vimos, contrariamente ao que se fez com os assistentes e equiparados a assistente, não se exigiu qualquer tempo mínimo de docência para permitir o acesso à carreira sem concurso, o que, quanto a nós, é criticável.

Por tudo o que já dissemos se percebe que as principais consequências estão na transição do corpo docente. Porém, para o grupo dos trabalhadores não docentes há duas importantes:

- a) Uma, de cariz pessoal, para aqueles que tinham um vínculo precário e que viram consagrada uma maior estabilidade no emprego, passando a contrato por tempo indeterminado;
- b) A outra, institucional, para o IPP e para o ISCAP, que viram estabilizados do ponto de vista legal e definidos do ponto de vista gestor os postos de trabalho com que passaram a poder contar, postos esses que passaram a poder ser actualizados anualmente, junto com a proposta de orçamento.

3.4.1. Pessoal docente

Quanto ao pessoal docente, uma questão preliminar foi colocada logo de início, qual seja a de saber qual o modo e o momento em que se deveria efectivar a transição para as novas modalidades de vínculo contratual, ou seja, o novo regime de emprego público, face à

⁶³ Quer um quer o outro são importantes para a qualificação do corpo docente das instituições de ensino politécnico, de acordo com o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro. Consagram as alíneas b) e c) do n.º 1 do art.º 49.º, quanto à qualificação do corpo docente das instituições de ensino politécnico: «b) Dispor, no conjunto dos docentes e investigadores que desenvolvam actividade docente ou de investigação, a qualquer título, na instituição, no mínimo de um detentor do título de especialista ou do grau de doutor por cada 30 estudantes; c) No conjunto dos docentes e investigadores que desenvolvam actividade docente ou de investigação, a qualquer título, na instituição, pelo menos 15 % devem ser doutores em regime de tempo integral e, para além destes, pelo menos 35 % devem ser detentores do título de especialista, os quais poderão igualmente ser detentores do grau de doutor».

publicação da Lei n.º 12-A/2008 e ao que a lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2009 veio a consagrar⁶⁴.

É que a Lei n.º 12-A/2008 reviu as carreiras de regime geral, mas não alterou as de regime especial, como era (e é) o caso da carreira do pessoal docente do ensino superior politécnico, antes consagrando, no art.º 101.^{o65}, que estas seriam objecto de revisão através de diplomas complementares a aprovar no prazo de 180 dias. O que não aconteceu no caso das carreiras do pessoal docente do ensino superior, pois as mesmas só viriam a ser revistas em Setembro de 2009.

A este propósito, e sobre o n.º 3 do art.º 101.º, transcrito na nota 65, anotam Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, (Moura & Arrimar, 2010)⁶⁶: *«Ao determinar que os diplomas de revisão de carreiras e corpos especiais definirão as regras de transição dos trabalhadores nelas integrados, o n.º 3 aponta necessariamente para a circunstância de que só nessa data se processará a transição de tais trabalhadores para as modalidades de relação jurídica de emprego público previstas neste diploma [Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro] e para as respectivas carreiras, o que significa que as regras de transição previstas nos arts. 81.º e segs. não são aplicáveis aos corpos especiais nem às carreiras do regime especial».*

Efectivamente, as consequências da modificação da relação jurídica de emprego, ao serem substanciais e distintas, exigem uma especial ponderação, a qual não pode ser reconduzida

⁶⁴ De acordo com o n.º 7 do art.º 118.º da Lei n.º 12-A/2008, cujas regras de transição das carreiras do regime geral estão fixadas nos artigos 88.º e seguintes, esta dá-se na data de entrada em vigor do RCTFP que, como se sabe, foi em 1 de Janeiro de 2009. Por sua vez, a Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2009, estabeleceu, no art.º 18.º que as carreiras ainda não revistas se mantinham e que só após a sua entrada em vigor se verificariam a execução das transições, com excepção do que respeita *«...à modalidade de constituição da sua relação jurídica de emprego público e às situações de mobilidade geral do, ou no, órgão ou serviço».*

⁶⁵ Estabelece o art.º 101.º: *«1 - As carreiras de regime especial e os corpos especiais são revistos no prazo de 180 dias por forma a que:*

a) Sejam convertidos, com respeito pelo disposto na presente lei, em carreiras especiais; ou
b) Sejam absorvidos por carreiras gerais.

2 - Sendo convertidos em carreiras especiais, à sua caracterização é aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 49.º

3 - Em qualquer caso, os diplomas de revisão definem as regras de transição dos trabalhadores.»

⁶⁶ PAULO VEIGA E MOURA e CÁTIA ARRIMAR, Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública, Comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pág. 193.

a um mero critério de transição administrativo, completamente alheado de uma política global e de uma planificada estruturação das carreiras em causa.

Face a isto, dever-se-ia elaborar listas nominativas de transição do pessoal docente, com efeitos a 1 de Janeiro de 2009, apenas para efeito de transição de modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público.

Porém, face à confusão, apesar de tudo, criada com a não revisão nos prazos inicialmente previstos da carreira docente do ensino politécnico, só agora é que, no âmbito do IPP, se concluiu este processo.

Analisando o mapa de transição nominativo, e tendo em conta o vínculo inicial de cada docente em funções no ISCAP, chegamos ao seguinte resultado (01/01/2009):

<i>Situação anterior à reforma</i>		<i>Situação após transição (Dec-Lei n.º 12-A/2008)</i>	
Nomeação definitiva	43	Contrato tempo indeterminado	43
Nomeação provisória	10	Contrato tempo ind. (p. exp.)	10
Contrato adm. prov.	142	Contrato a termo certo	142
Com. Serviço Ext.	1	Comissão de serviço	1
TOTAL	196	TOTAL	196

Quadro 6

Neste momento as categorias não se alteraram, particularmente face ao estabelecido na Lei n.º 64-A/2008 (Orçamento de Estado para 2009).

Com as alterações ao Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico e com a definição dos regimes de transição, concretizaram-se mudanças e outras poderão vir a ocorrer, de forma automática no que aos docentes em regime de tempo integral e dedicação exclusiva diz respeito, à medida que os mesmos venham a concluir os seus cursos de doutoramento ou a obter o título de especialista.

Vejamos as mudanças ocorridas com a entrada em vigor das alterações referidas.

Por força das normas de transição dos números 1 a 3 do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 207/2009, não há alterações, em termos de categorias, face ao Quadro 2, pelo que estas normas não ditaram mudanças no número de professores coordenadores e adjuntos.

Já quanto às normas dos números 3 a 5 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 207/2009, na redacção que lhe deu a Lei n.º 7/2010, verificaram-se as seguintes alterações:

<i>Situação anterior à reforma c/ doutoramento</i>		<i>Situação após transição (Lei n.º 7/2010) n.ºs 3 a 5 do art.º 6.º</i>	
Equip. assistente	3	Professor adjunto (CTI em p. exp.)	3
Equip. prof. Adjunto	5	Professor adjunto (CTI)	5
TOTAL	8	TOTAL	8

Quadro 7

São as seguintes, as situações enquadráveis no n.º 7 do art.º 6.º:

<i>Docentes com mais de 5 anos de serviço e inscritos em doutoramento em 15/11/2009</i>	
<i>Equiparados a prof. Adjunto</i>	28
<i>Equiparados a assistente</i>	33
<i>Assistentes</i>	0
TOTAL	61

Quadro 8

No n.º 5 do art.º 8.º-A do Decreto-Lei n.º 207/2009, aditado pela Lei n.º 7/2010, enquadram-se as seguintes situações:

<i>Docentes com mais de 15 anos de serviço e direito a requerer provas públicas</i>	
<i>Equiparados a prof. Adjunto</i>	9
<i>Equiparados a assistente</i>	12
TOTAL	21
<i>Efectivamente requeridas</i>	15

Quadro 9

Por sua vez, no n.º 1 do art.º 8.º-A do Decreto-Lei n.º 207/2009, aditado pela Lei n.º 7/2010, tínhamos enquadradas as seguintes situações:

<i>Docentes com mais de 10 anos de serviço, não inscritos em doutoramento 15/11/2009</i>	
<i>Equiparados a prof. Adjunto</i>	7
<i>Equiparados a assistente</i>	8
<i>TOTAL</i>	15

Quadro 10

Finalmente, no n.º 4 do art.º 8.º-A do Decreto-Lei n.º 207/2009, aditado pela Lei n.º 7/2010, as situações existentes eram as seguintes:

<i>Docentes com mais de 5 e menos de 10 anos de serviço, não inscritos em doutoramento 15/11/2009</i>	
<i>Equiparados a prof. Adjunto</i>	0
<i>Equiparados a assistente</i>	7
<i>Assistentes</i>	2
<i>TOTAL</i>	9

Quadro 11

Estas, eram as situações existentes no ISCAP e que ficaram abrangidas pelo regime transitório.

Entretanto, e durante este período que mediou entre a data da aprovação da Lei n.º 7/2010 e o final do mês de Março de 2013, ingressaram na carreira por via da conclusão dos respectivos doutoramentos, os seguintes docentes:

<i>Regime transitório, antes do doutoramento</i>		<i>Situação após transição (Lei n.º 7/2010) n.º 8 do art.º 6.º</i>	
Equip. assistente	3	Professor adjunto (CTI em p. exp.)	3
Equip. prof. Adjunto	3	Professor adjunto (CTI em p. exp.)	3
TOTAL	6	TOTAL	6

Quadro 12

Analisemos, agora, dois aspectos, ambos consequência do regime transitório, e com fortes implicações para o ISCAP. São eles: o primeiro, decorrente da duração do período transitório, ligado à indefinição quanto ao número de docentes abrangidos por aquele regime e que vai, efectivamente, concluir o seu doutoramento ou obter o título de especialista dentro do prazo estabelecido para o fim deste regime; o segundo, ligado às

consequências financeiras da transição para a carreira, de forma automática, de um conjunto tendencialmente vasto de docentes.

Vejamos o primeiro. Face ao art.º 30.º do Estatuto de carreira⁶⁷, cada IES deve ter um conjunto de professores que na carreira representem pelo menos, 70% do número total de docentes. Por sua vez, o número de docentes convidados deve representar, pelo menos 20%. Isto quer, portanto, significar que o número de professores de carreira varia entre 70% e 80% e, consequentemente, o número de convidados entre 20% e 30% do número total de docentes.

Ora, no caso do ISCAP, estamos muito longe de alcançar estes números. Veja-se que à data da transição para a nova carreira, só havia 61 professores de carreira⁶⁸, ou seja, cerca de 33,5% do total de docentes. Se considerarmos que alguns se aposentaram o cenário piora.

O que fazer, então? Proceder, desde já, como está previsto no n.º 2 do art.º 30.º? Mas, se sim, como prevenir que, no final do período transitório, a escola não fique com docentes de carreira a mais, face aos que beneficiam deste regime e possam vir a concluir os seus cursos de doutoramento, ingressando, de forma automática, na carreira? Não nos esqueçamos que, aos concursos, qualquer doutorado na área para que o mesmo for aberto é livre de ser opositor.

⁶⁷ Art.º 30.º: «1 — O conjunto dos professores da carreira deve representar, pelo menos, 70 % do número de docentes de cada instituição de ensino superior. 2 — As instituições de ensino superior devem abrir os concursos que assegurem progressivamente a satisfação do disposto no número anterior. 3 — O número de docentes convidados deve representar, pelo menos, 20 % do número de docentes de cada instituição de ensino superior. 4 — O número de professores coordenadores da carreira não pode ser superior a 50 % do número de professores da carreira de cada instituição de ensino superior. 5 — O número de professores coordenadores principais da carreira não pode ser superior a 15 % do número de professores coordenadores da carreira de cada instituição de ensino superior. 6 — O disposto nos números anteriores deve aplicar-se tendencialmente a cada uma das unidades orgânicas de ensino ou de ensino e investigação de cada instituição de ensino superior. 7 — São critérios para a fixação a que se referem n.º 1 do artigo 120.º e o n.º 1 do artigo 121.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, os expressamente previstos no presente Estatuto e, ainda, os suportados nas melhores práticas relevantes tendo em conta a dimensão da instituição de ensino superior por referência ao número de estudantes inscritos, ao número de diplomados, à oferta formativa e à capacidade científica avaliada e reconhecida oficialmente. 8 — A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior considera, no âmbito dos processos de avaliação e acreditação das instituições e dos seus ciclos de estudos, o cumprimento das regras a que se referem os números anteriores».

⁶⁸ Vide Quadros 2, 3 e 7.

Obviamente que não. Não há como não aguardar pelo final do regime de transição e só face ao número final dos que ingressaram na carreira, decidir quantos concursos abrir e quantos docentes admitir na carreira⁶⁹.

Quanto ao segundo aspecto referido atrás, o das consequências financeiras da transição para a carreira, de forma automática, de um conjunto tendencialmente vasto de docentes, ele é altamente preocupante para quem tiver de gerir o orçamento da Escola. De facto, embora este regime transitório seja natural e genericamente justo, como já vimos, a verdade é que o legislador não se preocupou em dotar as IES dos meios financeiros (*máxime*, do reforço financeiro) necessário a garantir os novos encargos que advirão desta transição.

No Quadro 13 seguinte apresenta-se uma previsão do aumento de encargos anuais para o ISCAP, caso todos aqueles que se encontram no regime transitório venham a ingressar na carreira (de acordo com as actuais remunerações base (14 meses) e sem reduções remuneratórias).

<i>Regime transitório</i>			<i>Situação após ingresso na carreira (previsão)</i>		
<i>Categoria</i>	<i>Índice</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Categoria</i>	<i>Índice</i>	<i>Δ unitária (€)</i>
<i>Eq. Assist.</i>	155	4	Prof. Adj	185	6874,70
<i>Eq. Assist.</i>	150	10	Prof. Adj	185	8020,46
<i>Eq. Assist.</i>	145	6	Prof. Adj	185	9166,36
<i>Eq. Assist.</i>	140	17	Prof. Adj	185	10312,12
<i>Eq. Assist.</i>	135	0	Prof. Adj	185	11457,88
<i>Eq. Assist.</i>	10	4	Prof. Adj	185	19478,34
ACRÉSCIMO ENCARGOS					415920,96 €
CGA (20%)					83184,19 €
ADSE (2,5%)					10398,02 €
TOTAL ANUAL					509503,17 €

Quadro 13

⁶⁹ Convém não esquecer que há um forte incentivo a que, quem está abrangido pelo regime transitório, termine o seu doutoramento ou obtenha o título de especialista. É que não o fazendo deixará de poder continuar em regime de tempo inteiro (exclusividade ou tempo integral).

Como se vê, verifica-se, igualmente, um aumento de encargos com contribuições para a CGA e a ADSE. Assim, aos € 415920,96, acrescem € 8384,19 para a CGA e 10398,02 para a ADSE, pelo que o total de encargos anuais acrescidos atinge € 509503,17. Como se pode constatar, é um enorme encargo anual acrescido, para o qual não existe, ainda, qualquer suporte financeiro.

Por fim, e antes de passarmos a analisar as consequências dos novos regimes no que respeita ao pessoal não docente, gostaríamos de chamar a atenção para o que poderá resultar da criação de uma nova categoria na carreira do pessoal docente do ensino superior politécnico. Como já dissemos, com as alterações aos Estatuto de Carreira, foi criada a categoria de professor coordenador principal, à qual podem concorrer os titulares do grau de doutor há mais de cinco anos, igualmente detentores do título de agregado ou de título legalmente equivalente⁷⁰.

Ora, se é verdade que não estamos aqui confrontados com qualquer transição automática, idêntica às acabadas de expor, referentes ao regime de transição criado pelo Decreto-Lei n.º 207/2009, alterado pela Lei n.º 7/2010, não é menos verdade que esta alteração vai também implicar aumento de encargos para as IES porquanto estas não poderão deixar de criar lugares para esta categoria, à qual corresponde uma remuneração superior à de professor coordenador com agregação. A diferença entre estas duas categorias varia entre um mínimo de € 245,52 e um máximo de € 736,57.

No que ao ISCAP diz respeito, neste momento há apenas um docente doutorado com agregação, logo, o único em condições de poder ser opositor a um concurso aberto para esta categoria, sendo certo que qualquer doutorado há mais de cinco anos, detentor do título de agregado, pode concorrer. É, porém, expectável que o número de docentes doutorados a obter o título de agregado venha a aumentar, tal como o recrutamento para esta nova categoria, a qual veio valorizar a respectiva carreira. Pena é que, também aqui, o legislador não tenha estado atento aos encargos financeiros acrescidos que daqui poderiam (e ainda

⁷⁰ Vide n.º 3 do art.º 9.º-A.

poderão) advir, providenciando o respectivo reforço orçamental onde o mesmo se viesse a revelar necessário.

3.4.2. Pessoal não docente

Quanto ao pessoal não docente, a transição, como já dissemos, dar-se-ia por força do estabelecido no artigo 88.º e seguintes da LVCR e no Decreto-Lei n.º 121/2008, que veio identificar e extinguir as carreiras e categorias cujos trabalhadores integrados ou delas titulares transitaram para as carreiras gerais de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional, previstas no n.º 1 do artigo 49.º da mencionada LVCR. Para além disso, este Decreto-Lei identificou, ainda, as carreiras e categorias que subsistem por impossibilidade de se efectuar a transição dos trabalhadores nelas integrados ou delas titulares para as carreiras gerais, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 106.º da Lei n.º 12-A/2008 (art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 121/2008).

Duas situações particulares mereciam particular atenção:

- a) A primeira, diz respeito à quase generalidade dos trabalhadores vinculados por contratos administrativos de provimento, apesar de já o não deverem estar, uma vez que o IPP havia saído, há muito, do regime de instalação. Para estes, tendo em conta as várias opções previstas no n.º 1 do art.º 91.º da LVCR, havia que fazer a escolha, em conformidade, como diz a norma, com «...a natureza das funções exercidas e com a previsível duração do contrato». O que se era simples nuns casos, podia ser complexo noutros. No caso do ISCAP, tendo em conta estes factores, foi decidido integrar todos estes trabalhadores na modalidade de contrato por tempo indeterminado em período experimental;
- b) A segunda, de fácil resolução, teve a ver com a integração dos encarregados de trabalhos na carreira/categoria de técnico superior, conforme o previsto na Mapa I do Decreto-Lei n.º 121/2008, estes também com contrato por tempo indeterminado em período experimental (até aí, o seu vínculo era o contrato administrativo de provimento).

Veja-se, então, no Quadro 14, o resumo das transições verificadas:

<i>Situação anterior à reforma</i>		<i>Situação após transição (Dec-Lei n.º 12-A/2008)</i>	
Nomeação definitiva	21	Contrato tempo indeterminado	21
Nomeação provisória	2	Contrato tempo ind. (p. exp.)	2
Contrato adm. prov.	35	Contrato tempo ind. (p. exp.)	35
Contrato a termo certo	5	Contrato a termo certo	5
CIT (art.º 11.º-A)	1	Contrato tempo indeterminado	1
Com. Serviço Ext.	1	Contrato tempo indeterminado	1
TOTAL	65 (a)	TOTAL	65 (a)

Quadro 14

(a) Um trabalhador estava colocado no IPP

No que aos trabalhadores não docentes diz respeito, estas transições não provocaram qualquer aumento de encargos, uma vez que, nos termos da lei, o reposicionamento remuneratório deveria fazer-se, como se fez, para a posição remuneratória a que correspondesse nível remuneratório cujo montante pecuniário fosse idêntico ao montante pecuniário correspondente à remuneração base que vinham auferindo ou, em caso de falta de identidade, em posição remuneratória automaticamente criada, de nível remuneratório não inferior ao da primeira posição da categoria para a qual transitavam cujo montante pecuniário fosse idêntico ao montante pecuniário correspondente à remuneração base a que vinham tendo direito (números 1 e 2 do art.º 104.º da LVCR)⁷¹.

⁷¹ Tivemos já a oportunidade para chamar a atenção para a situação anormal que decorreu durante largos anos, relativa ao facto de os IP's nunca terem visto os seus quadros de pessoal aprovados, apesar de já não se encontrarem em regime de instalação. Esta situação criou alguns constrangimentos mas, acima de tudo, criou desigualdades entre trabalhadores. De facto, houve quem fosse “promovido” através de concursos de acesso realizados para lugares que não eram do quadro (!), quando a legislação em vigor só parcialmente o permitia. Depois, quando realizavam concursos para lugares do quadro, alguns eram impedidos de concorrer porquanto, em princípio, os contratados por via de contratos administrativos de provimento só podiam concorrer aos chamados lugares de ingresso e não também de acesso, o que, a ser assim, podia conduzir a “despromoções” na hora da passagem ao quadro. Felizmente que as normas de transição aprovadas na LVCR acabaram por permitir ultrapassar estas situações.

Bibliografia

Antunes, Vera Lúcia Santos. *O Contrato de Trabalho na Administração Pública*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

Arrimar, Paulo Veiga e Moura & Cátia. *Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da administração Pública. Comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

Caetano, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1983.

Moura, Paulo Veiga e. *Comentários aos Estatutos das Carreiras de Docente do Ensino Universitário e Politécnico*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

Otero, Paulo. *Legalidade e Administração Pública, O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003.

Pinto, Maria da Glória Ferreira. “Serviço Público.” In *Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado - volume 5*, de Vários. Lisboa: Editorial Verbo, 1987.

Silva, Manuela Maria Ribeiro da. *O Contrato Individual de Trabalho e a Relação Jurídica de Emprego na Administração Pública*. Vigo: Universidade de Vigo, 2008.

Legislação

Decreto-Lei n.º 59/76, de 23 de Janeiro

Decreto-Lei n.º 185/81 de 1 de Julho

Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho

Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho

Decreto-Lei n.º 408/89, de 11 de Novembro

Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro

Decreto-lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro

Lei n.º 25/98, de 26 de Maio

Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho

Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho

Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro

Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro

Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro

Decreto-Lei n.º 206/2009, de 31 de Agosto

Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de Agosto

Lei n.º 7/2010, de 13 de Maio

Outras fontes

Dados fornecidos pela Divisão de Gestão de Pessoas e Secção de Contabilidade do ISCAP.

Índice

Lista de Abreviaturas	2
1. Introdução	3
2. O anterior sistema de vínculos e carreiras	5
2.1. Considerações gerais	5
2.2. O regime jurídico consagrado no Decreto-Lei n.º 427/89.....	8
2.3. O regime jurídico de vinculação previsto para os docentes do ensino superior politécnico no respectivo Estatuto de carreira (versão anterior ao Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de Agosto)	13
2.4. A situação do pessoal em funções no ISCAP antes da alteração do regime vigente	15
3. O novo sistema de vínculos e carreiras	25
3.1. Considerações gerais	25
3.2. O novo regime jurídico sobre vínculos, carreiras e remunerações	26
3.3. O regime jurídico de vinculação e de transição previsto para os docentes do ensino superior politécnico no respectivo estatuto de carreira, conforme as alterações e aditamentos do Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de Agosto, e da Lei n.º 7/2010, de 13 de Maio.....	32
3.4. Consequências das alterações à LVCR e ao Estatuto da Carreira Docente, bem como ao regime de transição aprovado para os docentes.....	41
Bibliografia, Legislação e Outras fontes	52

